



Nordiska studier av stadsnära landskap

Redaktör:

Mattias Qviström Landskapsarkitektur, SLU Alnarp

Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap

Rapport 2008:4

ISSN 1654-5427

ISBN

Alnarp 2008



Sveriges
lantbruksuniversitet

LANDSKAP TRÄDGÅRD JORDBRUK

Rapportserie

Nordiska studier av stadsnära landskap

Redaktör:

Mattias Qviström Landskapsarkitektur, SLU Alnarp

Fakulteten för landskapsplanering, trädgårds- och jordbruksvetenskap

Rapport 2008:4

ISSN 1654-5427

ISBN

Alnarp 2008

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	3
1. Inledning (Mattias Qviström)	4
2. Övergangssonen by – land: en studie fra Norge (Kine Halvorsen Thorén & Inge-Lise Saglie)	7
3. Byudvikling og det multifunktionelle landskab: dansk case-study (Ole Hjorth Caspersen & Anton Stahl Olafsson)	43
4. Stadsnära landskap och fysisk planering i Sverige (Mattias Qviström)	84
5. Stadsnära landskap i Finland, med Vasa som exempel (Mikael Alaviitala)	130
6. The contemporary urban fringe of the city of Reykjavík, Iceland (Sigríður Kristjánsdóttir)	162

1. Inledning

Mattias Qviström

Den voldsomme byudvikling har ... sløret oplevelsen og forståelsen af byens placering i landskabet, men har også forringet de bynære landskabers værdi som udflugtslandskab. Udviklingen har mindsket og undertiden helt afskåret byens befolkning fra at opleve og bruge landskabet i umiddelbar nærhed af deres bopæl og samtidig medført et øget pres på andre, måske mere sårbare landskaber. Utbygningen med store vejanlæg og nedlæggelsen af markveje har desuden betydet, at adgangen til de bynære, rekreative områder er blevet forringet. Et væsentligt problem i den forbindelse er, at byranden befinder sig i en ”gråzone” mellem den kommunale og den amtskommunale planlægning. (Møller Rasmussen 2002, sid 8).

Jord- och skogsbrukets landskap har genomgått en dramatisk omvandling under de senaste 50 åren. Ny teknik, en stegrad internationalisering och urbanisering samt en ny jordbruks- och skogspolitik är några av de faktorer som har omdanat landsbygden. Parallellt med denna utveckling har städer och tätorter genomgått en lika omfattande omdaning, med nya kommunikationer, nya livsstilar och en postindustriell marknad. Utvecklingen har resulterat i en urbanisering av landsbygden och en utglesning av städerna. Därmed har ett delvis nytt landskap tagit form i gränslandet mellan stad och land, med nya egenskaper och nya potentialer för såväl landsbygdens intressenter som stadens invånare.

Hittills har omdaningen av de stadsnära landskapen främst skildrats utifrån de konflikter som har uppstått mellan land och stad. Till exempel hotas jord- och skogsbruket av de höjda markpriser till följd av stadens närhet, medan stadsplanerarna oroar sig för en utspridd stad där de urbana kvaliteterna går om intet. Det inledande citatet från Møller Rasmussen visar på andra negativa förändringar som idag förknippas med stadsnära landskap. Stadsranden upplevs av många som en flaskhals mellan stadens offentliga parker och landsbygdens allemansrättsliga mark eller rekreationsområden. Ständiga byggprojekt, nya vägar och ogästvänliga industri- och handelsområden i stadens utkant gör stadsranden till ett svårforcerat område. Med nya förbifartsleder och ringvägar ökar tillgängligheten för bilägare att ta sig ut till rekreationsområden, samtidigt som den vardagliga tillgängligheten kan försämrats för samma personer och framförallt för de som inte har tillgång till bil. Men trots de uppenbara konflikter som präglar de stadsnära landskapen har det under senare år vuxit fram en insikt inom den internationella planeringsforskningen om att dessa marker även är en resurs i form av en länk mellan stad och land, och att en förstärkt relation mellan stad och land inom planeringen gynnar båda ”parter” (Davoudi & Stead 2002, Countryside agency & Groundwork 2004). Ett

exempel på detta är att den administrativa gråzon som nämns i citatet ovan inte längre finns, i och med att de danska kommunerna har fått ett planeringsansvar för såväl stad som landsbygd. Det danska Miljöministeriet påpekar också att de stadsnära landskapens egenskaper i större utsträckning än tidigare ska utnyttjas och tas hänsyn till när städernas expansion planeras (Miljöministeriet 2006). Följande projekt tar fasta på den framväxande planerings- och landskapsforskningen om stadsnära landskap, för att med den som stöd diskutera redskap och strategier för hur stadsnära landskap kan hanteras i de Nordiska länderna. Kanske kan stadsrandens ”gråzon” med den fysiska planeringens hjälp omvandlas till en ”grönzon”, en mötesplats för stad och land.

Det finns flera goda skäl till att studera hur mötet mellan stad och land hanteras inom den fysiska planeringen. Bland annat skulle de möten som uppstår mellan stadsbor och lantbruk kunna öka förståelsen för lantbrukets förutsättningar. Nylén Andresen (2005) skildrar hur en klass nioåringar i Stockholmsförorten Vassudden föreställer sig jordbruk, och pekar i sin avhandling bland annat på det stora avståndet mellan elevernas vardag och upplevelsen av och förståelsen av landsbygden:

Flera av barnen föreställer sig att livet på ett jordbruk skiljer sig från deras tillvaro i Vassudden inte minst genom att Vassudden är längre från naturen. Konsekvenserna av detta synsätt blir att människan i staden, d.v.s. barnen själva, är långt ifrån naturen och därför mer separerad från den. Kontrasten stad och land blir i detta avseende avsevärd. Den natursyn barnen uttrycker kan beskrivas som ett slags ”sommarlovsnatur” eller ”friluftsnatur” ... (Nylén Andresen 2005, sid 71).

Denna bild av landsbygden som natur, som en motpol till, är problematisk. Med möjligheterna till en vardaglig kontakt med jordbruket kan en mer nyanserad bild av landsbygden nås. Nylén Andresen (2005) pekar i detta sammanhang på betydelsen av medvetna konsumenter för jordbrukets utveckling; med mer kunskap om jordbruk följer ett större intresse för vad vi äter och hur det tillverkas. En grundläggande förståelse för jordbruket är även en förutsättning för att förstå hur Krav-märkta produkter eller ”Hagmarkskött” påverkar den biologiska mångfalden och landskapet. Det stadsnära landskapet skulle därmed kunna vara en resurs även för ett ekologiskt anpassat jordbruk. Men hur ska detta hanteras inom den fysiska planeringen?

Projektet *Stad och land: stadsnära landskap som resurs i samhällsplaneringen* har som målsättning att visa på hur jord- och skogsbruk samt rekreationsintressen kan samordnas i det stadsnära landskapet med den fysiska planeringens hjälp. Det är de urbant påverkade landskapen upp till 5 – 10 km från medelstora och större Nordiska städer som studeras i projektet, med fokus på grönstrukturens rekreativa värden och ett levande jord- och skogsbruk. Vardagslandskapet står i centrum, liksom relationen mellan ett levande jordbruk och de vardagliga rekreationsintressena: det är inte möjligheterna att skydda värdefulla områden som naturreservat eller nationalstadsparker som studeras i projektet.

Med hjälp av fallstudier och goda exempel visas på strategier för hur stadsnära landskap kan hanteras på ett progressivt sätt inom den fysiska planeringen. Som en del av sökandet efter strategier visas hur landskapskonventionen kan implementeras i stadsnära landskap. Projektet syftar även till att ge en överblick över värden för jord- och skogsbrukets intressenter samt de rekreativa värden som ryms i stadsnära landskap i Norden, och att ge en översikt över forskningsläget och planeringsförutsättningarna för det stadsnära landskapet. Förhoppningen är att en sådan översikt ska vara till hjälp inom den fysiska planeringen, men också att det ska ge en grund för fortsatta samarbeten inom Nordisk planerings- och landskapsforskning.

För att belysa de skiftande förutsättningarna inom de Nordiska länderna har en central utgångspunkt för projektet varit att fallstudier ska utföras i samtliga länder – av forskare från det egna landet. Det råder idag en brist på fallstudier av stadsnära landskap, vilket gör det svårt att avgöra om den internationella forskningen om peri-urbana landskap och stadsranden är relevant betraktat från ett Nordiskt perspektiv. Under våren 2007 påbörjades arbetet inom projektet genom att studieområden utsågs och att en gemensam mall för studiernas upplägg utformades. Anvisningarna har medvetet hållits på en allmän nivå för att inte de specifika förutsättningarna i de olika länderna ska bortrationaliseras.

I följande rapport redovisas det bakgrundsmaterial som ska ligga till grund för de rekommendationer som projektet syftar till, beträffande hanteringen av stadsnära landskap inom fysisk planering i Norden. Den samlade analysen och jämförelsen mellan fallstudierna återstår att presentera i en senare publikation; här får fallstudierna stå för sig själva. De slutsatser och rekommendationer som presenteras i slutet av några av studierna ska uppfattas som preliminära och som ett underlag för en gemensam diskussion, som kommer att föras under 2008.

Källor

- Countryside agency & Groundwork. 2004. *Unlocking the potential of the rural urban fringe. A consultation by the Countryside agency and Groundwork*. Cheltenham, UK.
- Davoudi, S, Stead, D. 2002. "Urban – rural relationships: an introduction and brief history", *Built environment*, vol 28, sid 269 – 277.
- Miljøministeriet. 2006. *Den nye Danmarkskort – planlægning under nye vilkår. Forslag til landsplanredegørelse*. Miljøministeriet, København.
- Møller Rasmussen, B. 2002. *Bynære landskabsområder – forholdet mellem by og land*. Skov og landskab (FSL). Hørsholm.
- Nylén Andresen, Cecilia. 2005. *"Gödsel är bara koskit": storstadsbarns föreställningar om jordbruk*. Sveriges Lantbruksuniversitet, Uppsala.

2. Overgangssonen by – land: en studie fra Norge

Kine Halvorsen Thorén & Inge - Lise Saglie

Institutt for Landskapsplanlegging, UMB

1. Innledning

Det fantes byer i Norge så tidlig som på 1000-tallet, nemlig i Oslo, Nidaros, Skien, Tønsberg og Borg, men de var ikke mange og de var ikke store. Vi kan likevel snakke om en tusenårig historie med urbanisering av landet, men det var århundret fra 1830 som hadde den hurtigste veksten. I løpet av tre generasjoner ble bosettingsmønsteret dramatisk endret. I 1830 fantes et lite antall små administrative byer, om lag 40 kjøpsteder og ladesteder i alt, og i tillegg en del tettbygde småsteder. De lå i hovedsak langs sjøen, knapt nok i innlandet. Rundt 1830 begynte imidlertid den økonomiske vekstkurven å bevege seg oppover takket være oppsvinget i trelast, fiske og metall. Veksten fant sted samtidig med liberalisering av næringslivet der bl.a. toll på varer som bøndene skulle selge i byen ble opphevet. Samtidig var dette også tiden da mange byer ikke bare vendte seg mot sjøen og eksport, men i større grad også ”mot landet”, noe som bl.a. var betinget av endringer i kommunikasjonssystemet. Den første jernbanelinjen, - Norsk Hoved - Jernbane mellom Christiania¹ og Eidsvold, ble for eksempel åpnet i 1854. Satt på spissen kan vi si at byene på denne tiden for alvor begynte å utvikle landsbygda (Myhre 2005). Industriveksten var betydelig fra midten av 1800 tallet, særlig trelastnæringer for eksport, men også tekstilindustri for innenlandsmarkedet.

Endringer i næringsveier og rammebetingelser gjorde at vi kan snakke om byveksten på tre ulike måter. For det første økte innbyggertallet og antall byer, for det andre var byveksten topografisk ved at byene vokste ut i sitt omland og for det tredje var den geografisk ved at urbaniseringen også ble tydelig nord for Trondheim. Selv om urbaniseringstendensen var gjennomgående og sterk i hele perioden, kunne den enkelte by vokse i rykk og napp. Det bymønsteret vi har i dag var i hovedsak fastlagt på 1860-tallet.

I utgangspunktet, på 1800 – tallet, fantes det bygningslover som gjaldt for tettstedene og etter hvert også for de såkalte bygningskommunene. I 1898 kom det en ny paragraf av særlig betydning for by - og landsonen som gikk ut på at det skulle være et byggebelte der det ikke skulle bebygges utenfor bygrensene. Hensikten var å hindre ukontrollert forstadsvekst som bl.a. oppstod i kjølvannet av de nye industriarbeiderne som flyttet fra bygdene og inn til byen. Urbaniseringen fortsatte videre i perioden 1920 fram til i dag (Stugu 2005). Fra 1950-tallet var suburbaniseringen særlig sterk, og etter bygningsloven

¹ Endret til Kristiania i 1877 og fikk navnet Oslo i 1924

av 1965 som var den første loven som gjaldt for hele landområdet, var det i hovedsak opp til kommunene å styre veksten. Det vokste fram utydelige overgangssoner mellom en entydig by og en entydig landsbygd både i omfang og betydning. Perioden er også preget av en ”skjult” urbanisering ved at landbygdbefolkningen i mindre grad ernærte seg av jordbruk og fiske. De pendlet inn i byen eller arbeidet i det som hittil hadde vært regnet som bynæringer.

For å forstå håndteringen av overgangssonen by – land i Norge de siste 50-100 årene er to hoveddiskusjoner av sentral betydning. Den ene har sammenheng med friluftslivspolitikken og et ønske om å bevare såkalte bymarker særlig rundt de større byene. Dette temaet ser vi konturene av allerede i den første regionplanen for Stor-Oslo fra 1929, «Fra Christiania til Stor-Oslo» (Hals 1929). Den andre er jordvernpolitikken som fikk vind i seilene etter 2. verdenskrig. Den sterke byveksten etter krigen og byspredningen i kjølvannet av den, førte til et særlig fokus på jordvern, d.v.s. beskyttelse av dyrket mark i Norge. Dette må sees i sammenheng med at dyrkbar mark er en svært begrenset ressurs og utgjør i dag bare ca. 3 % av landarealet.

Avhengig av beliggenhet i landet er det stor forskjell i hvordan overgangssonen mellom by og land fremtrer og er håndtert. Det sier seg selv når landet strekker seg fra 58 grader sør ved det sørligste punktet nær Mandal til 71 grader nord nær Mehamn i Finnmark. I tillegg er det store topografiske og naturmessige forskjeller. Begge deler påvirker dyrkingsmuligheter og voksebetingelser både for jordbruksproduksjon og skog.

Det er få steder i landet der byene har vokst fram fra rene jordbrukslandskap, men eksempler på dette har vi i innlandet knyttet til Stange og Hamar og langs kysten i Stavanger og Trondheimsregionen. Slike byer finner vi m.a.o. bare sør for Trondheim i de mest fruktbare områdene betinget av næringsrike marine leirer, eventuelt kombinert med næringsrike bergarter og godt klima. Mest vanlig er byer og tettsteder der overgangssonen er preget både av skog- og jordbruksområder som for eksempel de fleste byene langs Oslofjorden både i Vestfold og Østfold, Drammen og Oslo. I mange av innlandsbyene i alle fall på Østlandet, ser vi det sammen, for eksempel byer i Buskerud som Kongsberg og Hønefoss eller i Hedmark, for eksempel Elverum og Kongsvinger.

I mange av de øvrige byene i landet som stort sett befinner seg langs kysten, er landskapet karrig og bebyggelsen finner vi godt skjult for fremherskende vindretninger ofte i klynger innunder bergskorter og koller. Gode havneforhold for fiske og skipsfart har skapt grobunn for bydannelse. I dag ser vi ofte at byene i disse områdene har sprenget de rammene som klimaet en gang satt, og har spredt seg utover i de skrinne omkringliggende landskapene.

Jordbruk er vanligvis marginalt, bortsett fra helt lokalt der gårdene har funnet le. Skogbruk betyr heller ikke noe her.

Det er også i dag et sterkt byggepress i sentrale bynære strøk i Norge, men med noe ulik bakgrunn: Dels ser vi sentralisering og tettstedsvekst; dels ”ruralt press” for å styrke lokalsamfunn og levende bygder, men også byggepress fra et stadig mer effektivisert landbruk.

Norge er fortsatt inne i en sterk sentralisering på regionalt nivå. Fra 1995 til 2005 har befolkningen i storbyregionene økt med 10 %, mens veksten i Norge har vært på 5,9 %. På landsbygda skjer det en fortsatt nedgang i befolkningen (Sørli 2007).

Om den norske rapporten

Foreliggende rapport er bygd opp rundt fem hovedtema. Innledningsvis presenterer vi Sarpsborg som er det norske prosjektseksempelet. Sarpsborg tilhører den mest vanlige typen av byer sett fra et landbrukssynspunkt der overgangssonen er preget både av skog- og jordbruksområder. Kommunen har nylig avsluttet et interessant kommuneplanarbeid der diskusjoner om håndteringen av by -landsonen har vært helt sentral, og Sarpsborg er derfor både med sin beliggenhet og plandebatt et typisk norsk eksempel.

Det neste hovedtemaet beskriver norsk lovverk av betydning for by – og land sonen. Vi løfter fram både plan- og bygningslovverket og andre viktige lover som naturvernloven og friluftsløven. Et lite avsnitt er også viet allemannsretten. Fra prosjektseksempelet så vi at økonomiske virkemidler er viktige. Derfor har vi tatt med en kortfattet beskrivelse av økonomiske drivkrefter og statlige virkemidler. Forskningen knyttet til by - landsonen er ikke omfattende i Norge, men i kapittel 5 har vi gitt en kortfattet og ikke uttømmende oversikt over noen prosjekter av interesse. I tillegg til hovedcasen vårt, Sarpsborg, presenterer vi også to eksempler til som vi mener er av interesse. Det første er arbeidet med å sikre såkalte bymarker og loven om Oslomarka som må sies å være et særnorsk fenomen. Vi gir også en kortfattet omtale av ”Inn på tunet” et prosjekt der siktemålet er å åpne gårdsbrukene for andre typer serviceredde virksomheter innenfor skole og omsorg. Kapittel 6 oppsummerer kortfattet by -landsonen i et norsk bærekraftperspektiv. Det siste kapittelet er en oppsummering av sentrale problemstillinger sett med norske øyne

2. Om prosjekteksempelet Sarpsborg

Sarpsborg ligger sørøst i Norge i Østfold fylke kun 25 km fra grensen mot Sverige. Byen ble grunnlagt som residensby av og for Kong Olav Haraldsson (Hellig Olav) i 1016 og regnes som Norges tredje eldste by. Det opprinnelige navnet var Borg og henspiller på byens daværende betydning som forsvarsverk. Sarpsborgs beliggenhet ved Sarpsfossen, en av de store fossene i Norges lengste elv Glomma, har hatt stor betydning både på godt og vondt. Et jordskred i 1702 ødela store deler av byen og førte til gjenoppbygging på et tryggere sted. Fossen har imidlertid også bidratt til Sarpsborgs positive utvikling som industriby med hovedsete for industrigiganter i Norge som Hafslund og Borregaard fabrikker. Fortsatt er treforedling en viktig næringsveg i byen (Sarpsborg kommune 14.03.2008 www.sarpsborg.com/portal/page?_pageid=33,3140&_dad=portal&_schema=PORTAL§ionId=1246).



Figur 1. Sarpsborgs beliggenhet på toppen av det store raet (Norge i bilder bilder 03.09.2007).

I likhet med mange andre norske trehusbyer har branner også satt sine spor i Sarpsborg. Svenske angrep på 1500-tallet gjorde at halvparten av befolkningen ble evakuert til Fredrikstad ved Glommas munning. Byen ble etter hvert gjenoppbygget og fikk kjøpstadsrettigheter i 1839. I 1992 ble Sarpsborg en storkommune i forbindelse med

sammenslåing av de mer landlige kommunene Tune, Skjeberg og Varteig. I dag er befolkningen på litt over 50 000 innbyggere i kommunen totalt, og sammen med Fredrikstad utgjør Sarpsborg Norges femte største tettbygde område. (Wikipedia 3.03.2008, Sarpsborg kommune 14.03.2008). Mer enn 90 prosent av kommunens befolkning bor i tettbygde strøk (Statistisk Sentralbyrå 14.03.2008), og langt de fleste innenfor Sarpsborg by som har ca. 44 700 innbyggere. Befolkningsprognosene viser at en fortsatt venter sterk vekst i området.



Figur 2 Oversikt over Sarpsborg kommune og Sarpsborg by. (Sarpsborg kommune 18.02.2008)

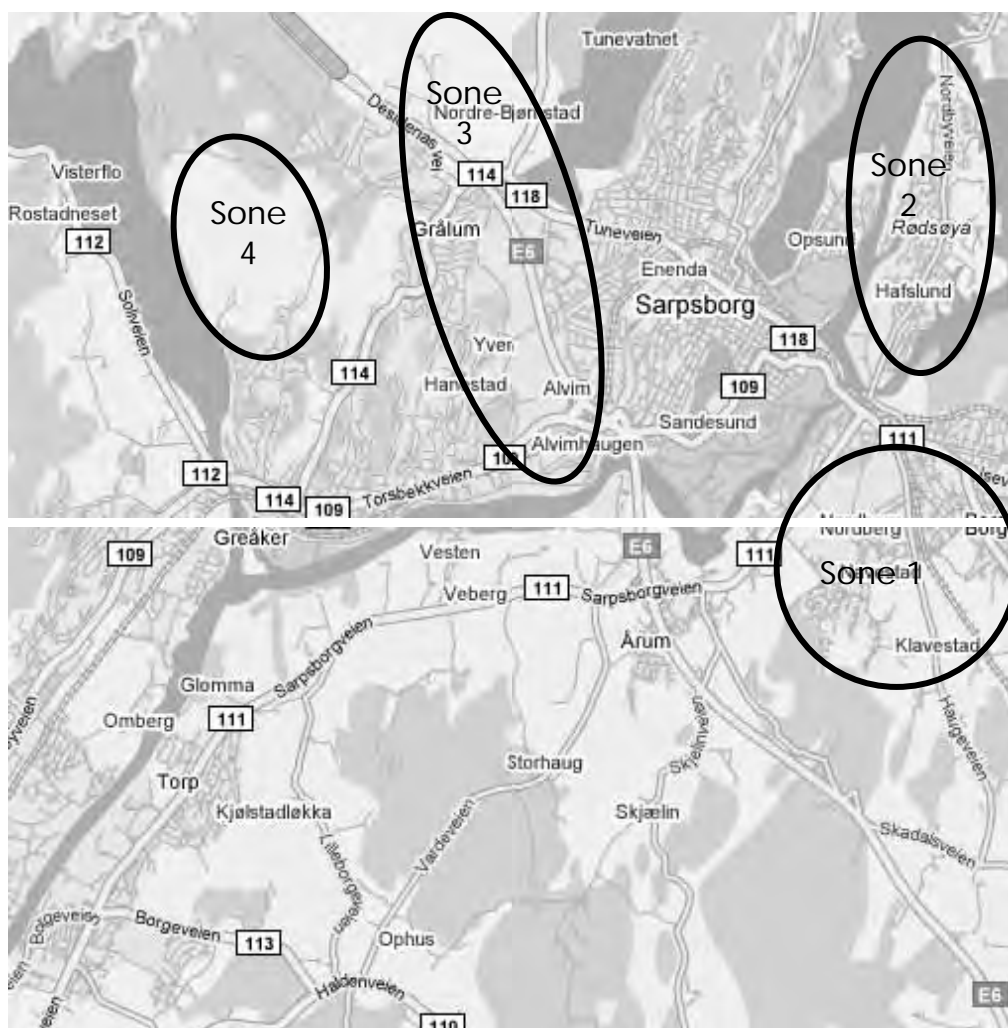
I utgangspunktet var det den strategiske lokaliseringen langs eldgamle transportårer på toppen av det store raet som skjærer seg gjennom Østfold for å fortsette nedover i Sverige samt beliggenheten ved fossen, som ga grunnlaget for byens utvikling. I dag er det beliggenheten langs E 6 gjennom Østfold og Sarpsborgs funksjon som innfallsport til Norge sørfra, som bidrar til veksten både i næringsliv og dermed også folketall. Traseen til dagens E6 som tangerer byen i sør, følger raet i likhet med tidligere tiders transportårer. Se figur 1.

Kommunen presenterer seg selv som en av de viktigste landbrukskommunene i fylket, men det er bare ca. 1,7 % av befolkningen som er sysselsatt i primærnæringene mot ca. 2,5 % på fylkesbasis. De store industribedriftene gjør Sarpsborg til en kommune med relativt mange ansatte innenfor sekundærnæringene, 27,5 % mot 20,5 % på landsbasis. Som figur 2 viser, har Sarpsborg tettsted en hovedstruktur der innsjøer (Vestvannet, Tunevannet og Isesjøen), elv (Glomma) og grønne områder avgrenser ulike deler av byggesonen i en tilnærmet kileformet struktur.

De grønne områdene består både av vann/ vassdrag, høyproduktive jordbruksområder og skogområder av stor betydning for rekreasjon og skogproduksjon. Skogområdene befinner seg i hovedsak på nord- og østsiden av raet i tilknytning til innsjøene som raet har demt opp; Vestvannet, Tunevannet, Isesjøen og områder nær Glomma. I tilknytning til noen av disse områdene som for eksempel ved Tunevannet, er det tilrettelagt for friluftsliv. I figur 3 redegjøres det noe mer i detalj om det bynære jordbruket.

Slik det fremgår av figur 3 er det i hovedsak kornproduksjon som dominerer de bynære landbruksområdene med unntak av de sørøstlige områdene hvor det er et aktivt og samlet miljø for husdyrhold. Melkebrukene og husdyrhold er imidlertid på vikende front, og i følge lederen av Bondelaget i Sarpsborg, vil dette få store landskapsmessige konsekvenser (Kristianslund pers. medd. 14.02. 2008). Når husdyrholdet nedlegges, forsvinner også beitedyrene fra landskapet, og landskapet gror igjen. Dette kan en allerede nå se spor av i tilknytning til Tunevannet i sone 3 (se figur 3). En annen bekymring som nevnes av Bondelagets leder er de miljømessige konsekvensene av kornproduksjonen. Ved kornproduksjon pløyes det lenger ut mot elvekantene og landskapet blir dermed mer utsatt for erosjon og avrenning. Dette er særlig uheldig nær ravinedalene mot Glomma.

I følge lederen av Bondelaget i Sarpsborg (pers. med. 2008) driver ca. 70 % av brukene med kornproduksjon, og her finner vi ofte deltidsbruk. Det er også en økende tendens til at brukene kjøpes opp, eventuelt at jorda leies ut til andre bønder. Det finnes eksempler på at enkelte bønder kan drive opp til 15- 20 gårder. Den opprinnelige gården blir dermed bare boplass og er ikke lenger et utgangspunkt for landbruksvirksomheten.



Sone 1: Sonen særpreges av åpne intensivt drevne jordbruksområder tilknyttet raet sør - øst for Sarpsborg. Jordbruksproduksjonen består primært av husdyrhold med gris og kuer. Nærmest byen produseres det jordbær, og en av gårdene har etablert gårdsutsalg for bær sommertid og juletrær om vinteren. Det finnes også hestebuk i området samt en veterinærklinikk med smådyrpraksis.

Sone 2: Jordbruksområdene på Rødøy er langt mer oppsplittet enn i sone 1. I dag er det stort sett deltidsbønder i dette området og hovedproduksjonen er korn. Nord på halvøya Opsund som stikker ut i Glomma, er det etablert en golfbane.

Sone 3: Her på toppen av raet preges landskapet av store åpne jordbruksarealer, og hovedsakelig produseres det korn i disse områdene.

Sone 4: Landskapet vender seg delvis ned mot Glomma, og preges også her av kornproduksjon. Dette er av relativt ny dato fordi bøndene har gått over fra melkebruk til korndyrking

Figur 3 Kortfattet beskrivelse av de bynære jordbruksområdene rundt Sarpsborg. Kilder: Informasjonen om de ulike sonene i følge pers. meddelelse Bjørn Kristianslund leder av Sarpsborg Bondelag 14. februar 2008. Kart: Google Maps Norge BETA 18.02.2008

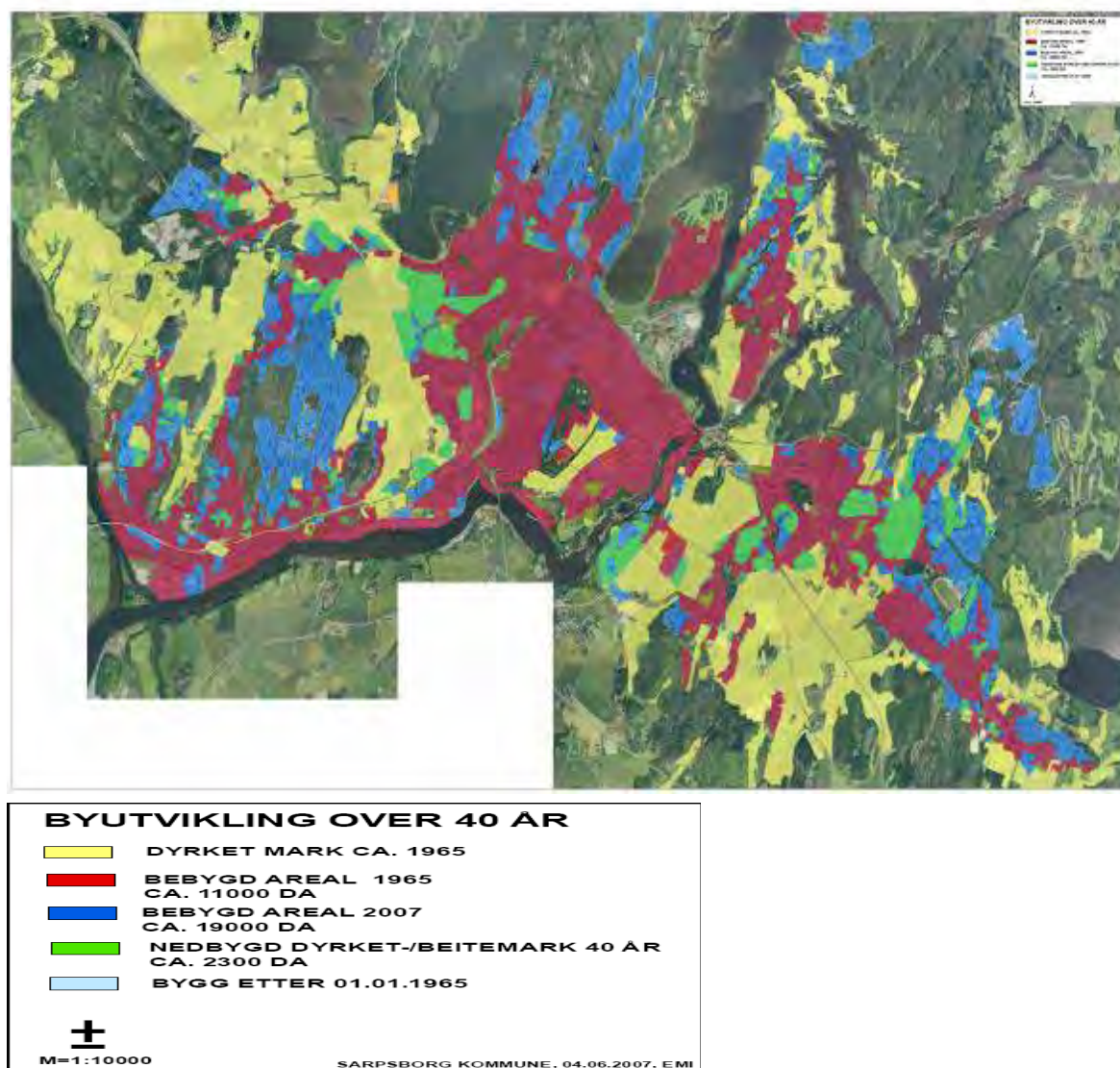
Jordvernpolitikken, by - landsonen i Sarpsborg fra 1965 til i dag

Som nevnt har jordvern stått sentralt i norsk arealplanlegging i mesteparten av etterkrigstiden. Med sin beliggenhet på og ved raet i noen av de mest fruktbare områdene i Norge er det naturlig at jordvern også har vært et sentralt i utviklingen av Sarpsborg. Resultatet er at mesteparten av byutvidelsene i etterkrigstiden har foregått i skogområder og på impediment for å spare verdifulle jordbruksområder. Figur 4 viser en kartlegging av byutviklingen i Sarpsborg de siste 40 årene. I 1965 omfattet tettbebyggelsen ca 1100 haa, og i 2007 har dette tallet økt til ca. 1900 haa. Byutvidelsen har m.a.o. vært på ca. 800 haa, hvorav 230 haa eller bare ca. 1/4 har foregått på dyrket mark eventuelt beitemark (Sarpsborg kommune 04.06.2007).

Den tidligere nevnte kileformede strukturen som de grønne områdene danner, er således et produkt både av naturforhold og en villet jordvernpolitikk i etterkrigstiden. Boligområdene har fått spre seg oppover i de bynære åsene, mens vi i tillegg til vann og vassdrag finner jordbruksarealer i de grønne kilene. Resultatet er et utflytende tettstedsmønster.

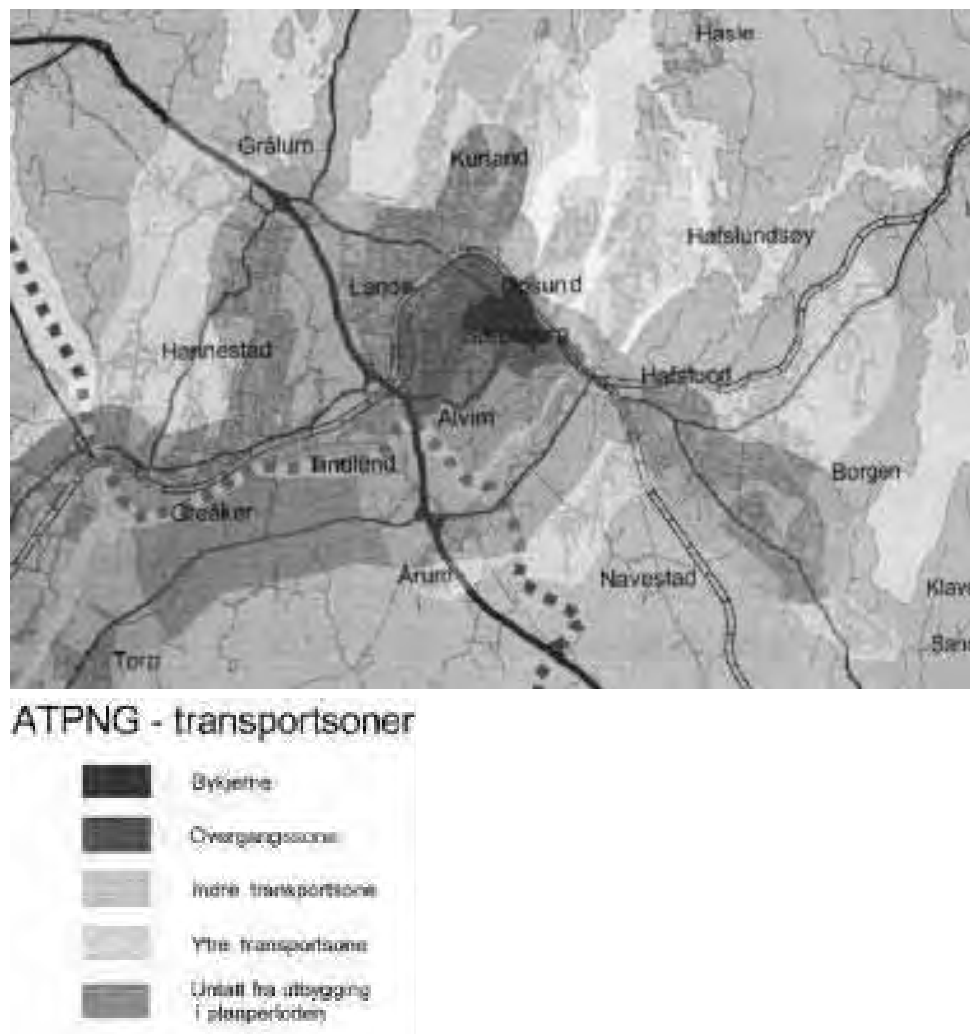
Jordvern er fortsatt en av hovedproblemstillingene i planleggingen i Sarpsborg. En egen kommunal landbruksplan er utarbeidet for kommunen og gir føringer for hvordan landbruket skal håndteres i den øvrige arealplanleggingen. Planen følger opp de nye sentralstatlige mål om å halvere nedbyggingen av jordbruksarealer innen 2010.

I tillegg legger de sentrale myndighetene i Norge stor vekt på samordnet areal- og transportplanlegging for å redusere transportbehovet, privatbilismen og dermed klimagassutslippene. Areal- og transportplanen for Nedre Glomma (Østfold fylkeskommune 2006) vedtatt 02.03.06, følger opp de sentrale målene og gir føringer for hvordan Sarpsborg skal håndtere arealplanspørsmålene i sin kommuneplanlegging. I motsetning til jordvernpolitikken på 1960 – 70-tallet som resulterte i dagens spredte utbyggingsmønster, er målet både i areal- og transportplanen og i den siste kommuneplanen (Sarpsborg kommune 2007 – 2020) å ”bygge byen innover”. Dette innebærer at kommunen satser på fortetting innenfor allerede eksisterende tettstedsgrenser, og det sies eksplisitt at en ønsker en klar tettstedsgrense og et tydelig skille mellom by og land.



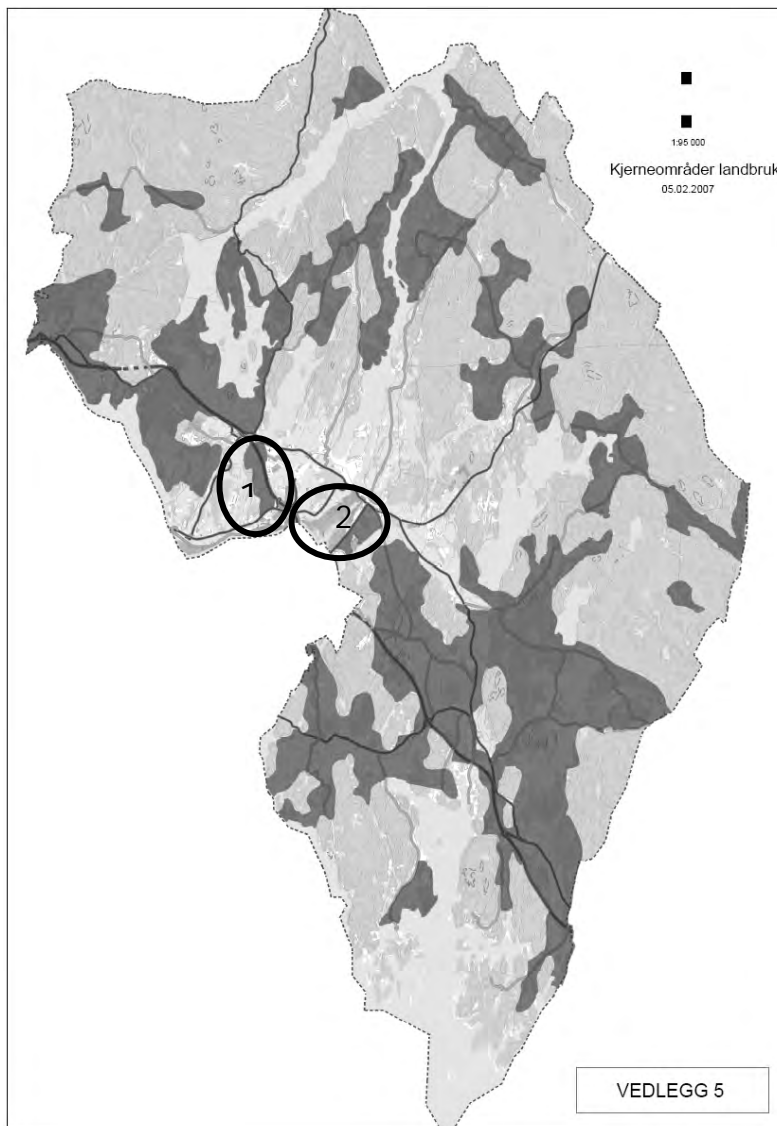
Figur 4 Bygg etter 1.01. 1965 Kilde (Sarpsborg kommune 04.06.2007).

Med utgangspunkt i areal- og transportplanens definerte transportsoner har kommunen utviklet en strategi for fortettingen som også påvirker det bynære landbruket. Utbygging prioriteres i soner som lettest kan kollektivbetjenes, dvs. indre og ytre transportsone. Bynære landbruksområder befinner seg hovedsakelig i indre transportsone. Trass i de overordnede målene om å halvere nedbygging av dyrket mark, har kommunen valgt å prioritere utbygging primært til næringsformål i noen av disse områdene. I følge kommuneplanleggerne i Sarpsborg (pers. medd 2007) har det vært et stort dilemma å håndtere to overordnede statlige miljømål som er i konflikt med hverandre. I dette tilfellet har jordvern i de mest tettstedsnære områdene delvis måttet vike for å kunne bevare de store sammenhengende kjerneområdene for landbruk og kulturlandskap utenfor tettstedssonen på lengre sikt, og av hensyn til areal- og transportstrategien.



Figur 5 Transportsoner som utgangspunkt for lokalisering av fortetting (Østfold fylkeskommune 2006)

Som virkemiddel for å unngå nedbygging av jordbruksarealer er det utarbeidet temakart over kjerneområder for landbruket som viser de viktigste store og sammenhengende landbruks- og kulturlandskapsområdene. Se figur 6. Bortsett fra et par av områdene (nr. 1 Alvim og nr. 2 nord for Gatedalen), befinner de planlagte næringsarealene seg ikke i de såkalte kjerneområdene landbruk. Forslaget forsvares ved at et annet område som er avsatt til byggeformål i forrige plan skal tilbakeføres til landbruk. To områder med nærrekreasjonsverdi er foreslått omdisponert til boligformål, men det foreslås etablering av korridorer ut til marka.



Figur 6 Kjerneområder for landbruk. På kartet er de to mest omdiskuterte kjerneområdene i byranden avmerket. Kilde: Sarpsborg kommune 2007 Kommuneplanens arealdel 2007 – 2010. s. 16

I kommuneplanen er det i tillegg til arealbrukskategorien også fastsatt prinsipper for hvordan landbruksarealene skal kunne omdisponeres:

1. Fortetting/ gjenbruk skal gå foran nedbygging av kjerneområder i byggesonen.
2. Områder utenfor kjerneområdene skal gå foran bygging i kjerneområder.
3. Inneklemte landbruksarealer skal tas til utbygging foran større områder
4. Ved knutepunkter og hovedtransportårer i indre transportsone skal utbygging tillegges større vekt enn jordvernet under forutsetning av at det tas hensyn til grønnstruktur og kulturlandskap.

Kommuneplanen legger opp til at en ikke skal tillate spredt utbygging i den såkalte LNF - sonen (Landbruks- natur- og friluftsliv) utenom i spesielt definerte områder. Argumentet for dette trass i hovedintensjonen om fortetting, er å ivareta hva kommunen kaller "levende bygdesamfunn". Det lokale bondelaget ser litt annerledes på kommunens intensjoner når det gjelder spredt utbygging og hva som skal til for å utvikle levende bygder. Dette fremgår av uttalelsen til kommuneplanen (Sarpsborg Bondelag Høringsuttalelse til kommuneplanen 2007 s. 3):

Punkt 9. Levende bygder trenger også en utvikling. Dette forslaget er en utarming. Alt i Sarpsborg kan ikke skje i sentrum eller i tettbygde strøk. Vi foreslår at punktet endres til; "Utenfor byområdet er det nødvendig med mulighet for utbygging for å opprettholde levende bygder."

Vi lurer også på hvem som skal vurdere /sette grenser for når en bygd er levende eller ikke.

Bondelaget uttrykker dessuten sterk bekymring for at kommunen vil tillate omdisponering av til dels høyproduktive landbruksarealer i byranden til fordel for fortetting og samordning av areal- og transportplanleggingen (Sarpsborg Bondelag Høringsuttalelse 2007 a og b). De stoler ikke på forsikringene om at dette er en måte å ta vare på andre store landbruksarealer i kommunen på sikt. Fra Bondelagets ståsted innebærer m.a.o. fortettingspolitikken en trussel både mot det bynære landbruket og mot levende bygder i periferien. Et av hovedargumentene er verdens framtidige matvaresituasjon og bøndene argumenterer på denne måten (Sarpsborg Bondelag Høringsuttalelse til landbruksplanen 2007 s. 1):

Sarpsborg kommune vil være en foregangskommune når det gjelder barn og unges oppvekstvilkår. Hva skal disse ha å leve av i framtiden? Hva med deres barn igjen? Vi kan stadig lese og høre i media om endringer i verdens klima-, jordbruks- og matvaresituasjon. Bare for å nevne noen få eksempler; Australia er rammet av tørke. Landet var før en stor eksportør av matvarer, men må nå importere. I Nord-Amerika har også tørke gjort at avlingene er redusert til det halve av et normalår. I Kina blir dyrka mark tilsvarende Østfolds totalareal ødelagt av forurensning, *hvert år*. De siste 7 årene er det bare ett år (2006) verden har klart å produsere mer korn enn det som ble brukt. Det siste året har matkornprisene økt med 30 % på verdensmarkedet. Med andre ord; lageret av matkorn ute i verden er ikke uuttømmelig. (Kilder bl.a. FNs matvareorganisasjon FAO). Verden står overfor store utfordringer når det gjelder å opprettholde matforsyninga til en voksende global befolkning.

Det er m.a.o. ikke noen konsensus om fortettingspolitikken og målet om å holde en klar grense mellom by og land. Fra Bondelagets side er det viktigste av alt å bevare landbrukets produksjonsgrunnlag samt å gi gode vilkår for bondenæringen bl.a. gjennom en noe mer liberal holdning til utbygging i mer perifere områder.

I følge Bondelagets leder (Kristianslund pers. medd. 2008) er det også behov for å se på reglene for bygging av kårboliger. Dagens strenge praksis fører til forgubbing på landsbygda, og problemet synes å være enda større i de bynære områdene der restriksjonene er strengest. I dag skal bygging av kårbolig vurderes i forhold til behovet for arbeidskraft på gården, og stort sett gis det ikke tillatelse på korngårdene. Som vist foran er det nettopp

slike gårder som øker i antall i den bynære sonen. Dette innebærer at 2 - familie gårdstun blir borte. Den som har odel kan ikke bo på gården, og har dessuten ofte en annen jobb. Dermed blir de gamle igjen.

Kvaliteter som skal vektlegges og videreutvikles i by -landsonen

Sarpsborg ønsker å fremstå som en grønn og helsefremmende kommune, og kommuneplanen legger vekt på å sikre estetiske verdier, rekreasjonsverdier, grønnstrukturen, kulturlandskap og kjerneområder for landbruket (Sarpsborg kommune 2007). Kommunen er også opptatt av at historien skal tas vare på, være synlig og et grunnlag for den videre utviklingen. Det er utarbeidet en rekke temakart i tilknytning til kommuneplanen som viser hvilke verdier som er prioritert, og av retningslinjene til kommuneplanen fremgår det hvordan kvalitetene skal ivaretas. For å gi et innblikk i hvilke kvaliteter kommunen legger vekt på, har vi sammenstilt hovedtema som er behandlet og temakart som bygger opp under disse i tabellen under. Hovedtemaene er henholdsvis *landbruk* og *grønnstruktur*. Slik det fremgår av tabellen er grønnstruktur igjen inndelt i tre hovedtema der en har kartlagt og verdivurdert landskapsverdiene, rekreasjonsverdiene og naturverdiene.

Som tabell 1 viser er *landbruksverdiene* og *de såkalte kulturlandskapsverdiene* sett i sammenheng. Landbruket skal m.a.o. ikke bare produsere mat eventuelt tømmer fra skogen, men også ta vare på historien i landskapet og opplevelsesverdiene der. I følge kommuneplanleggerne i Sarpsborg (Pers. medd. 2007) settes dette i sammenheng med at man fra landbrukets side har et større behov enn tidligere for å få støtte fra befolkningen.

I Landbruksplanen sies dette eksplisitt og at legitimitet og støtte i befolkningen er nødvendig og viktig særlig sett i forhold til de store ressursoverføringene til norsk landbruk. (Sarpsborg kommune 2007 "Landbruksplan 2007-2020 – Høringsutkast 19.03.07" s. 5):

Landbruket er en mangfoldig næring som i tillegg til egen verdiskapning også legger til rette for næringer som reiseliv, kultur og næringsmiddelindustri. I tillegg er landbrukspolitikken viktig for å ivareta produksjonsgrunnlag og kulturlandskapet. Norsk landbruk er med sine politiske reguleringer og ressursoverføringer helt avhengig av støtte og legitimitet i befolkningen. Dette innebærer at landbruket kontinuerlig må utvikles i tråd med befolkningens forventninger og naturens forutsetninger.

Overgangssonen mellom by og land er imidlertid ikke nevnt spesifikt som en arena der en kan vekke befolkningens interesse og få den nødvendige støtten. Det generelle målet om å bevare og utvikle kulturmiljø og kulturminner i jordbrukslandskapet som er presentert både i kommuneplanen og landbruksplanen, vil uansett også ha betydning for randsonen rundt Sarpsborg.

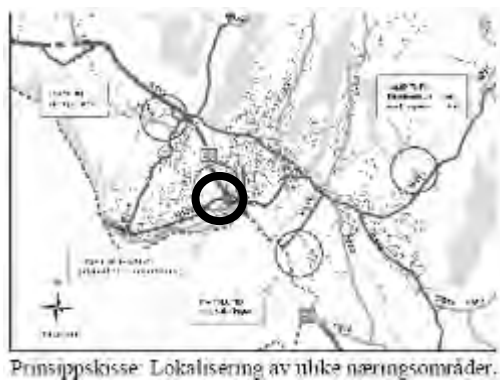
LANDBRUK	GRØNNSTRUKTUR		
Landbruks-verdier	Landskapsverdier	Rekreasjons-verdier	Natur-verdier
Kjerneområder landbruk inkludert områder med kulturlandskaps verdier	Kjerneområder landbruk inkludert områder med <u>kulturlandskapsverdier</u> - Kulturlandskap Kulturminner		
	Landformer		
	Landskapsvegger og silhuetter		
	Bebyggelsestypologi og vegetasjonsstruktur		
		Rekreasjonso mråder verdisatt	
		Dekningsgrad lekeområder	
		Dekningsgrad nærtuområde r og korridorer	
			Natur- verdier

Tabell 1 Kvaliteter som vektlegges i kommuneplanen og oversikt over kartleggingsenheter (Sammenstilt med bakgrunn i Sarpsborg kommune 2007 – 2010).

For å nå det overordnede målet vil kommunen arbeide for å ta vare på (Sarpsborg kommune 2007 – 2010):

- intakte kulturlandskap og/eller helhetlige kulturlandskap som er av en slik størrelse at karakteristiske kulturmarksformer har mulighet for å overleve, som er i god hevd, og som bærer preg av kontinuitet,
- sjeldne kulturlandskap,
- sammenhengende kulturlandskap med helhetlige bygningsmiljøer,
- kulturhistoriske hager, parker og herregårder.

Kommuneplanen viser hvordan dette skal gjennomføres både gjennom arealbruksformålene og i bestemmelsene og retningslinjene til planen. Unntakene finner vi som nevnt før især i overgangssonen by - land. For disse områdene der jordbruksmark foreslås omdisponert inneholder kommuneplanen mulighetsskisser som viser hvordan den nye bebyggelsen kan innpasses i landskapet og hvordan kulturlandskapsverdiene kan tas vare på. Se figur 7 fra Tunejordet – Alvimdalen.



Tunejordet- Alvimdalen

I kommuneplanen har kommunen vist noen mulighetsskisser for hvordan framtidig kjøpesenter kan innpasses i nåværende kulturlandskap og jordbruksområde.



Figur 7 Eksempel på hvordan kommunen ser for seg omdisponeringen av et av de bynære landbruksområdene. Her Tunejordet – Alvimdalen. Kilde: Kommuneplanens arealdel 2007 – 2010, s. 27 og s. 28

Grønnstruktur er det andre hovedtemaet som berører kvaliteter i tettstedsranden og temaet er inndelt i de tre undergruppene rekreasjonsverdier, naturverdier og landskapsverdier.

Rekreasjonsverdiene omfatter først og fremst en kartlegging og prioritering av viktige områder for friluftsliv og rekreasjon, samt vurderinger av underdekning på slike områder. Planmaterialet gir også en oversikt over rødlistearter, naturtyper og viltobservasjoner, og naturverdiene i kommunen er prioritert.

Landskapsverdiene er viet mye plass i planmaterialet og knyttes særlig til historien og kulturmiljøet, de grønne områdenes betydning for romlig visuelle opplevelsesverdier og grønnstrukturens strukturerende funksjon i de bebygde områdene. I følge Stortingsmelding nr. 16, 2004 – 2005 "Leve med kulturminner" er det et overordnet nasjonalt mål å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer. Myndighetene sentralt legger også vekt på å bruke kulturmiljøverdier aktivt i verdiskaping og for å videreutvikle levende lokalsamfunn. For å følge opp stortingsmeldingen har Sarpsborg kommune som mål å minimalisere tap av kulturminner og kulturmiljøer som følge av fjerning eller forfall. Kommunen ser også for seg at kulturminnene og kulturmiljøene skal utnyttes aktivt for å styrke identitet og utvide kulturbasert nyskaping. Kulturminner/kulturmiljøer skal dessuten gjøres tilgjengelige. Metoden for dette er å unngå nedbygging av områder med

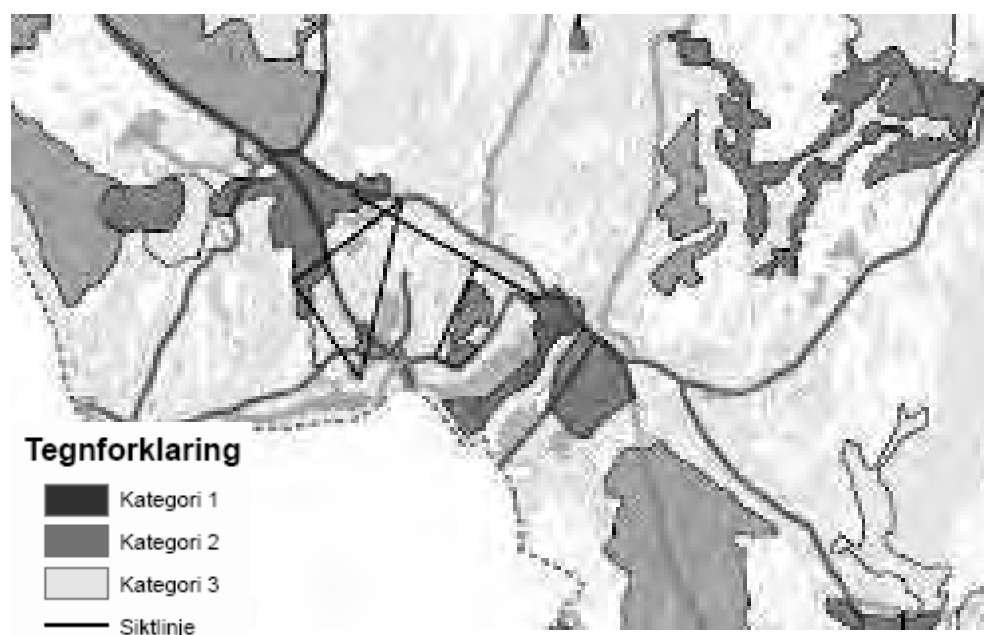
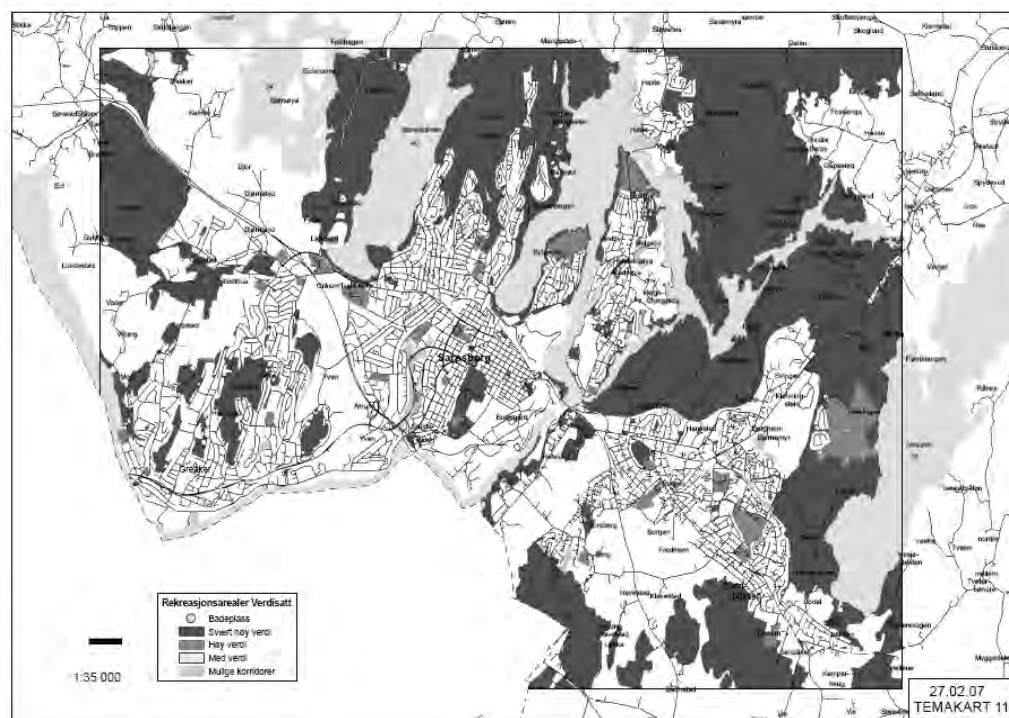
særlig høye kulturlandskaps/ kulturmiljøverdier og landskapsvegger inkludert silhuetter. Noen områder av særlig stor betydning og som dessuten befinner seg i randsonen av Sarpsborg er prioritert for bevaring og fremtidig utvikling der kulturmiljøet er drivkraften (gjelder Nordre del av Tunejordet inkludert raet og områder ved Sarpsfossen og Hafslund).

Bebyggelsestypologi og vegetasjonsstruktur er et eget kartleggingstema i kommuneplanen, og gårdstun/ herregårder i tilknytning til tettbebyggelsen er identifisert som en egen bebyggelsestype. Kommunen ønsker at gårdstunene skal bevares, gjerne med noe innmark rundt selv om de ligger inne i fremtidig eller eksisterende bebyggelse. Begrunnelsen er at de dokumenterer historien i området og er viktige visuelle holdepunkter.

Både for rekreasjonsinteressene og naturverdiene er det primært naturområdene i tettstedsranden som får høyeste prioritet. Eksempler på slike områder er større sammenhengende skogarealer eller randsoner/ skogteiger som omkranser dyrket mark, eventuelt bekkedrag med randsonevegetasjon ute i jordbrukslandskapet. Det er også vist hvordan en kan utvikle naturverdiene ved å skape korridorer fra et naturområde til et annet over dyrket mark. For kulturlandskapene er prioriteringene tilnærmet motsatt, noe som også fremgår av figur 8. Høyt prioriterte kulturlandskap er vanligvis jordbruksområder med særlig kulturhistorisk innhold.

I planen er det uttalt eksplisitt at grønnstrukturverdier (kulturmiljø/rekreasjon) vurderes som viktigere enn jordvernet innenfor byområdet. Det foreligger ingen drøfting av hvordan en kan forene disse to verdiene selv om det blir fremholdt at rekreasjon også er en viktig funksjon for den såkalte LNF- sonen. Eksemplet fra Tunejordet som ble presentert foran viser likevel at kommunen ser for seg muligheter til å ivareta noen av jordbrukets landskapsverdier over i en framtidig situasjon.

Som det fremgår av figur 8 ser det ikke ut til at rekreasjonsverdiene og kulturlandskapsverdiene er sett i sammenheng. Det fremgår heller ikke av teksten i hvilken grad det åpne bevarte landskapet skal ha noen rekreativ funksjon. Rekreasjon ser primært ut til å være en aktivitet som er forbeholdt naturområdene i LNF - sonen. Kulturlandskapsverdiene settes primært i sammenheng med identitetsskaping, lokal forankring og verdiskaping i planen, men det oppgis også at helseperspektivet og turisme er viktige årsaker til å ta vare på og videreutvikle kulturminner og kulturlandskap.



Figur 8 Temakarterne rekreasjonsverdier og verdifulle kulturlandskap fra Kommuneplanens arealdel 2007 – 2010. Kilde: Norge i bilder 03.03.2008

Hva den enkelte gårdbruker gjør vil også kunne påvirke landskapet, og for å styre landbrukets virksomhet inneholder både landbruksplanen og kommuneplanen bestemmelser og retningslinjer for hva som kan foregå på det enkelte bruk. I stedet for en detaljert arealplanlegging i LNF -sonen generelt ut over de utpekte områdene for spredt

utbygging, styres arealbruken der m.a.o. ved hjelp av retningslinjer for hvilke virksomheter kommunen tillater på den enkelte gården.

Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet ga derfor i 2005 ut en veileder med oppdatering av hvilke landbruksrelaterte næringsaktiviteter som inngår i landbruksbegrepet og som dermed er i tråd med LNF -formålet i kommuneplanens arealdel. Med utgangspunkt i veilederen har Sarpsborg kommune presentert kriterier for å vurdere om tiltak i LNF -sonen krever dispensasjon eller endret planavklaring. For det første skal det vurderes om tiltaket er knyttet til produksjon på gården eller det behovet gården har for varer eller tjenester, eller om det er nødvendig i forbindelse med annen næringsvirksomhet knyttet til landbruksdriften. For det andre skal det vurderes om virksomheten er basert på og tilpasset gårdens eget ressursgrunnlag for eksempel bruk av planter, trær, blomster, frukt, grønnsaker og andre råvarer produsert på gården samt videreforedling og/eller salg av disse.

Både i landbruksplanen for Sarpsborg og i retningslinjene til kommuneplanens arealdel er det nedfelt hvilken dispensasjonspraksis kommunen skal ha i LNF- områdene. Det dreier seg primært om dispensasjon til såkalt småskalaproduksjon (produksjoner, aktiviteter og tjenester) som ikke kan regnes som tradisjonell landbruksvirksomhet, men som er tilpasset gårdens ressursgrunnlag. Kommunen legger vekt på at småskalaproduksjonen ikke skal være i vesentlig konflikt med andre interesser som f. eks naturmiljø, trafikale forhold, støy og nabohensyn. Småskalaproduksjon er definert på følgende måte (Sarpsborg kommune 2007 s. 18):

”Virksomheter som i hovedsak benytter eksisterende bygninger/anlegg på gården og som sysselsetter arbeidskraft bosatt på gården pluss inntil 2 eksterne årsverk.”

Kommuneplanen inneholder en lang liste med eksempler på virksomheter der en kan dispensere fra retningslinjene:

- Det dreier seg om ulike former for mer ”utradisjonelt” dyrehold som for eksempel dyrepensjonat, kennel og virksomheter knyttet til hestehold og ridning. Bruken av ridestier ønsker kommunen riktignok å styre bedre fordi det er konfliktfylt i forhold til andre brukere.
- Andre virksomheter som tillates er rettet mot service eventuelt turisme. Grønnomsorg/Inn på tunet er et tiltak initiert av de sentrale landbruksmyndighetene der bøndene kan få statlige tilbud og kommunal hjelp for å tilby omsorgstjenester med basis i landbrukets ressurser og verdier. Kommunen tillater også at bøndene kan etablere anlegg for utmarksbaserte fritids- og turistformål (gårdsturisme) samt gårds kafé, gårds slakteri og gårdsbutikk.

- Det gis også dispensasjon for produksjoner for eksempel knyttet til sagbruk, bioenergi og annen tradisjonell landbruksvirksomhet som har industriell/fabrikkmessig karakter. Det dreier seg om tiltak som inngår i landbruksbegrepet (for eksempel svært store gartneri, grisehus, hønseshus, pelsdyrhus, anlegg for husdyrproduksjon, mm).

I en sone på 3 km rundt byen, praktiseres imidlertid strengere regler enn ellers i kommunen for hvilke virksomheter som er tillatt i LNF – sonen. Her er det ikke ønskelig å gi dispensasjoner bl.a. av hensyn til intensjonene for utbyggingsmønsteret og byveksten. Planen drøfter m.a.o. ikke hvilke muligheter det bynære landbruket har i forhold til byens befolkning. Dette er heller ikke et tema som det lokale Bondelaget behandler i høringsuttalelsene sine. På et generelt grunnlag drøfter de derimot landbruk og næringsvirksomhet, og de er bl.a. opptatt av å se landbrukets ressursgrunnlag i en større lokal eventuelt distriktsmessig sammenheng som kan fremme samarbeid mellom bøndene og eventuelt nye virksomheter. I følge høringsuttalelsen bør kommunen videre være opptatt av å bevare og legge til rette for alle typer produksjoner.

De økonomiske virkemidlene

Eksempelet Sarpsborg synliggjør at de økonomiske virkemidlene kanskje er vel så viktige som planer for å ivareta landskapsverdier og kvaliteter i landskapet. Overgangen fra husdyrproduksjon til korndyrking som er beskrevet foran er antagelig det som i størst grad vil endre kvalitetene i det bynære jordbrukslandskapet. I hovedsak er dette et resultat av en villet politikk fra statens side.

Når gårdene slutter med husdyr, finnes det heller ikke lenger ungdyr på beite, og dette er en av årsakene til at det pløyes for langt ut mot bekker. I andre områder for eksempel i ravinedalene langs Glomma og i områder ved Tunevannet gror områdene igjen som vist foran fordi beitet har opphørt. Slik Bondelagslederen ser det er den viktigste innsatsen for å ivareta kvaliteter i det bynære jordbrukslandskapet å bedre betingelsene for husdyrhold. Dette er langt viktigere mente han, enn å gi støtte til nisjeproduksjon med gårdstursime og lignende.

Tidligere fantes det også subsidier for å bygge driftsbygninger i landbruket. I følge Bondelagslederen er disse nesten er borte. Han mener at situasjonen kan bli alvorlig selv på relativt kort sikt fordi et EU-direktiv pålegger bøndene å bygge løsgangsfjøs. Dette skal være gjennomført innen 2024. For Norge totalt betyr dette ca. 700 nye fjøs pr. år fram til 2024. Han frykter at mange bønder ikke vil klare dette økonomisk uten statlig støtte.

Deler av den overordnede landbrukspolitikken setter m.a.o. sine spor i landskapet og kan bidra til en større grad av ensretting innholdsmessig. På den andre siden bidrar det offentlige også med en rekke tilskudd og virkemidler som kan virke i motsatt retning. Under presenteres noen av de som har vært viktigst i Sarpsborg:

- *Landbrukets miljøplaner*. Hver landbrukseiendom er forpliktet til å ha en miljøplan som skal inneholde gjødselplan og et kart over eiendommen. På dette kartet skal det fremgå hva som drives, hvor det finnes svake punkter (erosjonsutsatte områder, dårlig drenering og lignende) og hvor det finnes verdifulle elementer (spesielle naturtyper, spesielle enkelttrær, kulturminner, kulturmiljøer osv). Det er en viss motstand fra bøndenes side i følge lederen av Bondelaget i Sarpsborg (pers. medd. 2008) mot disse planene, men uten en slik plan får man trekk i produksjonstilskuddet.
- *SMIL -ordningen (Særskilte Miljøtiltak i Landbruken)* der bøndene får støtte til kulturlandskapstiltak tydeligvis er et mer populært virkemiddel og både i planene og høringsuttalelsene etterlyses oppfølging av dette tiltaket. I følge lederen av Bondelaget (Kristianslund 2008) fungerer ordningen godt og har bidratt til positive landskapstiltak for eksempel broer over bekker og lignende.
- *Bekkelag*. Kommunen har dessuten organisert bekkelag med støtte fra Innovasjon Norge. Her gis det pengestøtte til bekkeåpning, tiltak for å ta vare på og utvikle kantsoner langs bekker osv. Hovedsiktemålet er å bedre vannkvaliteten i bekkene og å ta vare på kulturlandskapet.
- *Regionalt Miljøprogram (RMP)*. Her samarbeider kommunen og fylkesnivået. Bøndene får tilskudd for å unngå negativ pløying nær bekker og vassdrag. Det legges vekt på bevisstgjøring slik at de ikke pløyer for nær bekkene d.v.s. i en sone på 10-20 meter fra bekken, men heller bevarer kantvegetasjonen. Bondelagslederen mente at bønder som ikke følger opp Regionalt miljøprogram er useriøse, noe de også går ut med overfor disse bøndene.

Et annet tema som har vært oppe til debatt i Sarpsborg er prisfastsettelsen på landbrukseiendommer. I Norge er den styrt av konsesjonslovgivningens bestemmelser om at landbrukseiendommer skal selges i tråd med en samfunnsmessig forsvarlig prisutvikling (§ 9 nr. 1). I et rundskriv fra Landbruksdepartementet er det definert slik (Landbruksdepartementet 2002):

”samfunnsmessig forsvarlig pris forstås som en pris som bidrar til å realisere mål i landbrukspolitikken (...) Skal landbrukspolitiske mål nås, er det nødvendig at bl.a. prisenivået på landbrukseiendommer ikke er høyere enn det som reflekterer verdien av eiendommens driftsgrunnlag og den verdi eiendommen har som bosted, samtidig som det ikke stilles krav om urimelig høy egenkapital”.

Dette innebærer at landbrukseiendommer i de fleste tilfeller skal omsettes til langt lavere enn potensiell markedspris, noe som fører til enda større gap mellom det en kan få og det en kan ta i byens ytterområder. Med bakgrunn i erfaringer fra de senere årene der landbrukseiendommer er tillatt solgt til priser langt høyere enn landbrukstakst, etterlyser en både i landbruksplanen og kommuneplanen en avklaring fra de statlige landbruksmyndighetene om hvordan regelverket skal følges. Dette synet støtter også det lokale bondelaget i høringsuttalelsen sin. I følge kommuneplanleggerne (pers. medd 2007) tyder praksis, især i Sarpsborgs nærområder, på at enkeltbønder ser annerledes på dette. Det symbiotiske forholdet mellom landbruket og deres faglige administrasjoner er ikke så sterkt mer i følge denne informanten. Bøndene ser at eiendommer i pressområder kan gi høye priser. For dem er jordvern ikke alltid så viktig, og disse bøndene er kanskje ikke så lojale i forhold til jordvernpolitikken som det Bondelaget er. Slik lederen i Bondelaget (Pers. medd. 2008) ser det, utsettes de som skal overta gårdene i de bynære områdene for et sterkt et press fra utbyggere om å selge. Utbyggerne tilbyr intensjonsavtaler som innebærer årlige inntekter for bonden fram til en eventuell reguleringsplan for utbygging har gått gjennom. Bondelagslederen ønsker at denne byrden skal løftes fra bøndenes skuldre og at myndighetene må ta et større ansvar for jordvernpolitikken (Kristianslund pers. medd. 2008).

3. Om lovverk som styrer i stad - land sonen

Plan- og bygningsloven

Det viktigste lovverket for styring av arealbruk er plan- og bygningsloven (PBL). Kommunen er gitt ansvaret for arealplanleggingen, men loven gir overordnede myndigheter muligheter for å gripe inn. Kommuneplanens arealdel er det viktigste styringsverktøyet for kommunen.

Spesielt i byområder (eller mer presist arealer avsatt til utbyggingsområder i kommuneplanen) er det en velutviklet verktøykasse i plan- og bygningsloven. I disse områdene er det med utgangspunkt i loven mulig å styre mye som angår bygningers og tekniske anleggs utforming og plassering. Arealer som *ikke* er bebygde områder, d.v.s. også bynære områder, blir i plan og bygningslovens juridiske termer såkalte LNF – områder, dvs. områder for landbruk, natur og friluftsliv. LNF- områdene blir i praksis en samlekategori når utbyggingstiltak har fått sitt.

I LNF- områdene er det bare utbyggingstiltak for landbruk som uten videre er tillatt. Dette betyr at alle andre utbyggingstiltak har et ”byggeforbud” i LNF -områder. Denne rettsvirkningen av planen må sees i sammenheng med det norske grunnprinsippet om at det er tillatt å bygge med mindre kommunale planer gjør det ulovlig. Det juridiske ”redskapet” som gjør det mulig for kommunene å styre utbygging i landdistriktene er å

legge områdene ut som LNF – områder. I praksis er derfor det meste av arealet i Norge LNF- områder. Dette gjelder også bynære områder.

Et særtrekk ved LNF- områdene er at plan- og bygningsloven har få juridiske redskaper til å detaljere bruken i LNF- områder, rent bortsett fra det viktige ”byggeforbudet” som gjelder i sonen for alt utenom landbruksbebyggelse. Det er imidlertid mulig å gi retningslinjer for kommunens holdning til spredt utbygging i ulike delområder av LNF slik Sarpsborg har gjort. Dette gir signaler om mulighetene til å få tillatelse til spredt utbygging. Etter loven må utbygger søke om dispensasjon for bygging av boliger eller andre utbyggingsformål som ikke inngår i landbruksbegrepet. Siden det kan være uklare overganger mellom hva som er landbruk ga Landbruksdepartementet og Miljøvern-departementet nylig utgitt en veileder til kommunene for hvor grensen skal trekkes (MD/LMD 2005). Sarpsborg er et godt eksempel på hvordan de retningslinjene er tatt i bruk for å styre dispensasjonene.

Regjeringen Stoltenberg II la den 15. februar 2008 (Ot.prp. nr 32 2007-2008) frem et forslag til ny plan- og bygningslov. Dette lovforslaget gir bedre muligheter for langsiktig bevaring av jord- og naturressurser i bynære områder. Vanligvis revideres kommune-planens arealdel hvert 4. år, d.v.s. at bynære områder hvert fjerde år er i søkelyset som potensielle utbyggingsområder. I det nye planutkastet kan regionale myndigheter vedta juridisk bindende plan som gir bedre muligheter for å sikre sammenhengende naturområder (markaområder) eller jordvernområder. Gjennom en bestemmelse til regional plan kan det vedtas byggeforbudsbestemmelser i 10 år.

Kommunen har også muligheter til å fastsette retningslinjer i LNF (landbruk -, natur-, og friluftsliv) for å sikre jordvern, kulturlandskap, særlige hensyn til friluftsliv, naturmiljø eller landskap. Selv om det juridiske grunnlaget for å styre tekniske inngrep kan bli styrket, er det likevel slik at andre lover vil ha stor betydning og ikke minst statlig jordbrukspolitik. Dette er Sarpsborg et godt eksempel på.

Andre sentrale lover

Parallelt med plan- og bygningsloven gjelder en rekke andre lover slik som jordloven, naturvernloven, kulturminneloven osv. Et forskningsprosjekt kalte disse LNF -områdene for ”regimenes slagmark” for å understreke at det er en fragmentert forvaltning med ulike lovverk som kontrollerer utviklingen (Skjeggedal et al 2001). Dersom dyrket mark skal tas til utbyggingsformål må spørsmålet behandles etter både plan- og bygningsloven og etter jordloven. I praksis er det ofte slik at dersom det gis grønt lys etter jordloven, er det relativt enkelt å få tillatelse etter PBL.

Slik eksemplet Sarpsborg har anskueliggjort, er jordbruket en tvers igjennom regulert virksomhet. Det er jordbruksmyndighetene som i praksis kontrollerer utbyggingene på

gårdsbrukene. Generelt er det slik at utbyggingsbehovet vurderes i forhold til driften på gården, for eksempel behovet for flere bolighus, driftsbygninger osv. De vurderer også i hvilken grad overgang til andre næringsinntekter basert på gårdens ressurser fortsatt kan sies å inngå i landbruksnæringen og dermed unndra søknad og kontroll fra plan og bygningsmyndighetene. Dette gjelder også når gårder "slaktes", d.v.s. når jord leies ut/selges til naboeiendommer og gårdstunet selges som boligeiendom. Jordbruksmyndighetene bestemmer hvor stor eiendom som tillates å følge med tunet. Jordbruks-eiendommer er som nevnt, konsesjonsbelagte (konsesjonsloven), men i den senere tid er grensen for å søke om konsesjon hevet til 100 da totalareal og der ikke mer enn 0,2 haa er fulldyrket. Landbrukseiendommer under denne størrelsen er fritt omsettelige.

Friluftslivets arealbruk er ikke regulert etter eget lovverk. Et viktig grep i mange byområder har vært å sikre bymarker for friluftformål i noen tilfeller ved båndlegging eller oppkjøp. Disse har blitt anvist i kommuneplanen som "marka – områder" (LNF - områder) i noen tilfeller er det også vist en såkalt "markagrense". Dette innebærer ikke nødvendigvis at den juridiske sikringen er langsiktig. Kommuneplanens arealdel skal som nevnt i prinsippet revurderes hvert 4. år. Marka - områder kan derfor vurderes omdisponert til utbyggingsformål hvert 4. år. Som vi så fra Sarpsborg står bevisstheten om betydningen av de bynære skogområdene sterkt i dag i denne kommunen, og politikerne der er villige til å prioritere "markavern" framfor jordvern.

Miljøverndepartementet behandler for tiden to lovforslag for å styrke den rettslige stillingen til friluftsområder, dels i forslag til ny planlov der det foreslås langsiktige vernekategorier i PBL, dels er det et forslag om en egen "markalov" som sikrer arealene. Dette er et tema som har stått sentralt i Miljøverndepartementet helt siden opprettelsen på 1970-tallet. Det finnes i dag også en egen veileder fra deres hånd som viser hvordan en kan sikre og forvalte de såkalte "markaområdene" (Direktoratet for naturforvaltning 2003). Vi kommer mer tilbake til dette temaet i eksempelet vårt fra Oslomarka i kapittel 5.2.

Etter naturvernloven kan områder vernes for inngrep. Dette har i begrenset grad blitt brukt i bynære områder. Mest brukt har det vært til nasjonalparker, som oftest i fjellområder. Men en mildere vernekategori er landskapsvernområder. Noen slike områder er i å finne i bynære strøk, f.eks. strendene langs Jæren utenfor Stavanger og Jeløya utenfor Moss. Det er en aktuell kategori for å verne kulturlandskap. Det er staten som gjør vernevedtak.

Allemannsretten

Allemannsretten er et begrep som brukes til å betegne den retten alle og enhver har til ferdsel, opphold og aktivitet i naturen – uavhengig av eiendomsforhold. Dette er en gammel sedvanerett som i Norge ble regulert i lovs form i 1957 (Miljøverndepartementet 2004). Da de gamle reglene ble nedskrevet, ble det foretatt en avveining mellom

grunneiers og allmennhetens interesser. Hensikten er å sikre allmennheten en helsefremmende, trivselskapende og miljøvennlig fritidsaktivitet, men at det skal tas hensyn til næringsbruk av utmark, som skogbruk, reindrift og annen utmarksnæring. Ferdselsretten innebærer også plikter. Det skal tas hensyn til skogplanting, gjerder skal lukkes, hund skal holdes i bånd og det skal være aktsomhet ved bålbrenning. Ferdselsrettene er langt videre i utmark enn i innmark. På innmark er ferdselsretten begrenset til vinteren når marken er frossen. I byenes randsone er det ofte de nærliggende skogene som er aktuelle til friluftsliv sommer og vinter. I jordbruksområdene, som oftest er innmark, er mulighetene mer begrenset, og da særlig i sommerhalvåret.

4. Økonomiske drivkrefter og statlige virkemidler

Det er tre tydelige endringer i norsk jordbruk de siste tiårene (SSB 2007 s 82). Dette inkluder: i) jordbruksarealet er fordelt på færre og større bedrifter ii) hver bedrift produserer færre produkter (spesialisering på bedriftsnivå) og iii) produksjon er i større grad konsentrert i enkelte regioner (spesialisering på regionnivå). Dette har også konsekvenser for hvordan jordbruksbedriftene påvirker kulturlandskapet.

i) Jordbruksarealet fordelt på færre og større bedrifter:

Det er kraftig nedgang i antall bruk i Norge. Siden 1949 er antallet redusert til ¼ og gjennomsnittsstørrelsen målt etter jordbruksarealer i drift er mer enn firedoblet. Det har flere konsekvenser for utviklingen i bynære strøk. Et stigende antall gårdbruk går ut av drift ved at jorda selges eller leies ut. Disse bygningene ser fortsatt ut som gårdstun, men er i realiteten som i Sarpsborg, spredt boligbebyggelse. Parallelt med utviklingen av såkalt compact city der høy tetthet og høy utnyttelse fører til lite bygging av småhus og eneboliger, blir tidligere landbrukseiendommer mer og mer attraktive for familier som ønsker seg god plass og stor boligtomt. Kombinert med endringene i konsesjonsloven har dette ført til at mange mindre gårdsbruk blir tatt i bruk for "hest og hund" i nærheten av større byområder.

Nedgangen i antallet bruk er delvis en nasjonal bekymring, delvis en ønsket utvikling i retning av færre, men mer lønnsomme bruk. Dette har ført til et større antall bønder som har ønsket å forlate yrket. For disse bøndene er det langt mer økonomisk lønnsomt å selge eiendommen som byggeområde enn som landbruksområde. Mange kommuner rapporterer derfor at tidligere bønder /eiendomsbesittere i økende grad ønsker å omregulere sine arealer. Det var også en trend i vår eksempelkommune. Tidligere var mange bønder engstelige for at byens politikere skulle ekspropriere arealer for byutvidelse, nå må kommunene "ordne køen av bønder som ønsker å selge jorda" (Saglie et al 2006). Disse endringene er i seg selv en sterk drivkraft for skrittvis "urbanisering" av landsbygda.

ii) spesialisering på bedriftsnivå

Hvert enkelt gårdsbruk produserer færre produkter men i større kvanta. Dette fører til behov for større og andre produksjonslokaler som igjen setter sitt preg på kulturlandskapet og på den eksisterende bygningsmassen.

iii) Spesialisering på regionalt nivå

Siden landbruket er en sterkt subsidiert og regulert næringsvei i Norge, vil omlegging av subsidier og statlig landbrukspolitikk ha stor betydning for endringsprosesser på landsbygda. Dette er tydeliggjort i eksempelområdet Sarpsborg som viser at det er samspillet mellom landbrukspolitikken og den fysiske planleggingen som vil ha konsekvenser for utviklingen på landsbygda. Den statlige landbrukspolitikken har delt opp landet i soner der man oppmuntrer til ulike former for produksjon med subsidiepolitikken som redskap. På Østlandet ønsker man på sentralt hold kornproduksjon. Dette forklarer derfor hvorfor vårt kommuneeksempel, Sarpsborg; har en hovedvekt av kornproduserende bønder.

Statlig landbrukspolitikk – landbruk pluss

Parallelt med nedgangen i lønnsomhet i tradisjonell jordbruksvirksomhet har jordbruksmyndighetene oppmuntret bøndene til å utnytte andre deler av gårdens ressurser til dels å viderebehandle gårdens produkter til nisjeproduksjon, lokale oster, syltetøy, saft osv.

Dels til å utvikle andre former for næringsvirksomhet slik som gårdsturisme, kafé osv. Dette representerer styringsmessige utfordringer for landbrukssektoren. På den ene siden ønsker man at tidligere gårdsbygninger tas i bruk til næringsvirksomhet, og man ønsker kommersielle suksesshistorier. På den andre siden kan vellykket bedriftsetablering også bli problematisk. Bedriften kan få behov for videre ekspansjon og utvidelse av lokaler, men gården er kanskje lokalisert midt i det beste jordbrukslandskapet og videre utbygging kan være uheldig ut fra jordvernensyn. Det kan også skapes uheldige trafikkbelastninger som kan forstyrre annen landbruksdrift. Ett eksempel fra Sør - Vestlandet er en bonde som begynte å importere rimelige traktordekk som han solgte til naboene. Bedriften har utviklet seg til regionens største dekkvarehus med betydelige uønskede transportkonsekvenser. En slik politikk kan i verste fall føre til en spredning av byfunksjoner som man ellers har som politikk å samle i følge en samordnet areal og transportpolitikk (Saglie et al 2006). Fra Sarpsborg så vi at en løste dette med en langt strengere dispensasjonspolitikk i den bynære sonen enn ellers.

Fra statlige myndigheter har det vært varslet en ny boligpolitikk for distriktene (Landbruksdepartementet 1999). Opprettholde bosetting blir en målsetting innenfor landbrukspolitikken, og det blir mer legitimt at landbrukseiendommer bare blir brukt til boligformål. Dette gjenspeiler seg i hevingen av konsesjonsgrensene for å erverve landbrukseiendommer. Det er også statlig politikk å utvide inntektsgrunnlaget på gårdsbruket dels gjennom å øke bearbeidingsgraden på gårdsproduktene gjennom å

oppmuntre til småskalaproduksjonen på gården. Det utvikles nå spesielle nisjeprodukter, slik som lokale oster, saft, spesielle skinker osv. osv på gårdene. Men det oppmuntres også til å ta i bruk gårdens ressurser til andre formål enn matproduksjon. Denne politikken har vært kalt Landbruk pluss. Statlige landbruksmyndigheter har dessuten lansert en rekke kampanjer for å utvikle alternativ næringsvirksomhet slik som ”Inn på tunet” og ”Grønn omsorg”. Alle bønder er imidlertid ikke komfortable med å finne seg nye yrker (Saglie et al. 2006). Det er ikke alle som egner seg som turistverter, og mange har sterke bånd og tradisjoner knyttet til det å produsere mat noe som også kom tydelig fram i samtalen med Bondelagets leder i Sarpsborg.

Kulturlandskap er et annet indirekte produkt som en i norsk landbrukspolitikk har vært opptatt av. Slike landskap er ansett å være av stor verdi, og kan også ”selges” til turister. Det er imidlertid ikke alle bønder som ønsker å bli sett på som ”nasjonalgartnere” med kulturlandskap som hovedproduksjon. Også i denne sammenhengen oppgir en del av dem de at de først og fremst å være tradisjonelle matprodusenter (Saglie et al 2006).

Det har tradisjonelt vært motsetninger mellom gårdsdrift og friluftsliv, særlig på sommerstid. Bøndene har sett på byfolk som en potensiell (og i mange tilfeller reell) forstyrrelse i gårdsdrift, som kan trække over innmark eller forstyrre beitedyr. Vår eksempelkommune mener at holdningene er i ferd med å endre seg, og at behovet for legitimering av nivået på subsidiene gjør at holdningene overfor byfolk er i ferd med å endres. Eksempelet viser imidlertid også at en ikke helt har klart å forene kulturlandskapsverdiene med friluftslivsinteressene.

5. Oversikt over forskning og interessante prosjekter fra Norge.

By - og landsonen i forskningen

Det er ikke så mange forskningsprosjekter som eksplisitt har byranden som tema, men en del prosjekter kan gjennom valg av case indirekte gi kunnskap om utviklingen i denne sonen. Litteraturgjennomgangen er ikke resultat av et omfattende litteratursøk, men må leses som en gjennomgang av en del sentrale verk. Forskningen knyttet til den bynære sonen i Norge ser først og fremst ut til å konsentrere seg om tre temaer: a) urbanisering og press på landbruksarealene, b) konsekvenser av tettstedsvekst c) planstrategier og grensesetting for by - og tettstedsvekst.

Urbanisering og fortsatt press på landbruksarealene

Byggepresset på bynære landskap har vært studert i flere forskningsprosjekter, men med noe forskjellige innfallsvinkler Disse studiene kan tyde på at kommunene har ulike strategier for å møte endringer i bosettingsmønsteret. Det ser ut til at bykommuner i vekst ønsker å holde igjen for spredt utbygging og velger primært fortetting, men også utbygging i felt, som strategi (Saglie et al. 2006, Harvold et al. 2008). For mer rurale kommuner i byranden med mindre vekst eller nedgang kan strategien være annerledes. Det er eksempler på at kommuner bruker tilbud om spredt boligbygging som en strategi for å sikre bosettingen (Harvold et al 2008). Det er også kommuner som ønsker å styrke mindre lokalsamfunn ved å tillate spredt bosetting. Slik utbygging ses som nødvendig for å sikre levende bygder, noe som igjen vil være nødvendig for å sikre at det fortsatt vil være attraktivt å være bonde (Saglie et al. 2006). Det er også et betydelig byggepress fra et mer effektivisert og storskala jordbruk som trenger store produksjonslokaler (Saglie et. al 2006).

Konsekvenser av byggepress: kulturmiljø i byranden.

Kulturmiljøet i byranden har vært spesielt studert i to kommuner (Swendsen et al. 2002, 2004). Den ene er en utkantkommune i byregionen, Nannestad, som ligger ca 60 km nord for Oslo. Den andre er Stavanger. Utbyggingen av Oslo lufthavn på Gardermoen har hatt svært stor betydning for kulturmiljøet i Nannestad. De tradisjonelle gårdsstrukturene blir utvasket og erstattet med andre nye strukturer, inkludert vegføringer og bebyggelsesmønstre. Nye utbyggingsområder i de to kommunene har dels blitt plassert nær kysten eller nær naturområder på grunn av jordvern hensyn. Dette er imidlertid sårbare landskap på grunn av de mange kulturminneinteressene.

Studiene i de to kommunene viser at kulturminneinteressene i liten grad har vært tatt hensyn til i oppstart av planprosessen sammenlignet med andre interesser som næringsinteresser og jordvern. Det er særlig de store sammenhengene i landskapet som ikke blir ivaretatt. Det er imidlertid flere eksempler på at enkeltobjekter har blitt vernet eller tatt spesielt hensyn til, og da særlig i detaljplaner. En annen studie av kulturminner i særskilt verdifulle landskap påpeker også at det er bit - for bit utviklingen gjennom

dispensasjoner som representerer den største trusselen for verneverdier i verdifulle kulturlandskap (Stokke 2002). Denne studien har sett på særlig verdifulle kulturlandskap i Østfold. Innenfor den kommunale arealforvaltningen etter plan- og bygningsloven gis ofte næringsinteresser forrang foran verneinteressene. På tross av omfattende dokumentasjon av verdiene i landskapet har denne dokumentasjonen ikke lagt avgjørende føringer for kommunal arealplanlegging. I rapporten fra prosjektet stilles det spørsmål om kommunen er i stand til å håndtere kulturverdier i landskap utsatt for betydelig utbyggingspress.

Planstrategier - grensesetting. Grenser for å bevare omgivende landskap

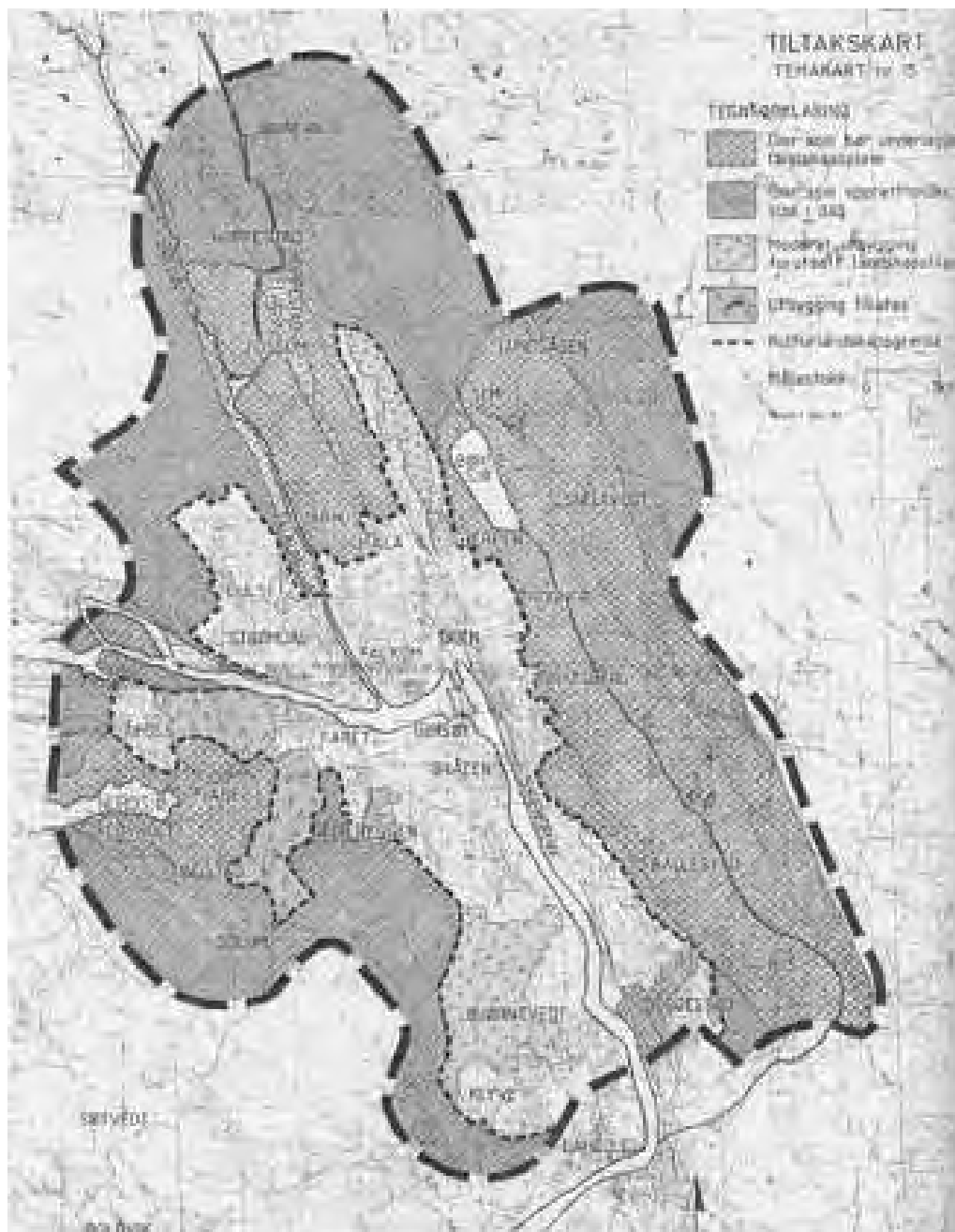
I norsk debatt har det vært mye fokus på å kunne sette klare og tydelig grenser mellom hva som skal være bebyggd og hva som skal være omgivende friluftsområder, jordvern-områder eller kulturlandskap. Det har f. eksempel vært stor fokus på å sette en tydelig grense mellom bebygde områder og skogområder for friluftsliv; såkalte Markagrenser. Dette har vært viktige prinsipper som har styrt mye av utviklingen, ikke bare i store byer som Oslo, men også i mindre byer og tettsteder som Sandefjord og Elverum (Saglie og Sandberg 1996a og b).

Et annet prosjekt; "Grønnstrukturens vilkår i kommunal arealplanlegging fra 1965 - 1995", viste at debatten om den urbane grønnstrukturen i stor grad hang sammen med synet på grensen mellom by og land (Thorén 1996, Thorén 1999). Skulle en satse på den konsentrerte og tette byen eller fortsatt ekspansjon av byggesonen ut i landbruksområdene? Prosjekteksemplet Hønefoss viste at denne debatten hadde vært levende helt siden byen fikk sin første byplan i 1856. Argumentene for å holde grensen har imidlertid variert i tidsperioden fra 1800-tallet til i dag, og var knyttet til følgende tema: 1) Økonomi og så få investeringer til både teknisk og sosial infrastruktur som mulig var med helt fra starten av. 2) Jordvern ble viktig i etterkrigstiden og er det fortsatt, 3) Skjønnheten i landskapet ble også brukt som argument relativt tidlig og allerede før siste verdenskrig, men ble styrket i og med den første loven for hele landarealet fra 1965, 4) Skogvern kom relativt sent inn i debatten og først på 1980-tallet, men dette temaet knyttet til friluftsliv har mye lengre tradisjoner andre steder i Norge, 6) Globale miljømål og en mer bærekraftig byutvikling er det siste i denne lange rekken av argumenter for å sette en tydelig grense mellom by og land.

Det har også vært utviklet analyseredskaper for å kunne fastsette en slik grense i kulturlandskap. Ett slikt utviklingsarbeid har vært gjennomført i Skien (Skien kommune 1992). I Skien var det et ønske med en tydelig grense mellom det åpne kulturlandskapet og bebygde områder. Bakgrunnen var en strid mellom lokale og regionale myndigheter om lokalisering av områder for utbygging. Det var et tydelig ønske om en klar tettsteds-grense, at denne grensen skulle tilpasses den tredimensjonale karakteren i landskapet, at nye utbyggingsområder skulle støtte opp under Skiens karakter som tettsted. Som et grunnlag for å sette en slik grense var man enige om å utvikle en metode for estetisk

verdsetting av landskapet og landskapsrommene. Det ble organisert en prosess med en oppnevnt referansegruppe der de viktigste interessegrupperingene var representert. I tillegg ble analysen sendt på høring for endelig behandling. Analysen baserer seg på fem steds- og landskapsanalysemetoder. I analysen er det et omfattende punkt for diskusjon av hvordan landskapselementene skal verdsettes. (Tennøy og Saglie 2000).

Analysen har vært brukt som grunnlag for senere kommuneplanlegging. Kommunens erfaring er at den er særlig nyttig i forhold den bit for bit utviklingen som gjerne preger randsoneutviklingen. Kartet under er fra denne stedsanalysen



Figur 9 Fra stedsanalysen til Skien kommune (1992)

Noen gode eksempler fra Norge

Friluftsliv er viktig i Norge, og vårt første eksempel omhandler det særnorske fenomenet knyttet til de bynære skogene, den såkalte ”markapolitikken”. Det andre eksemplet tar for seg ”Inn på tunet” et opplegg for tjenestetilbud fra bøndene til befolkningen med bred politisk støtte.

”Markapolitikken”

Tradisjonelt er mange av de norske byene omgitt av såkalte ”markaområder”, det vil si større sammenhengende friluftslivsområder primært bestående av produktiv skog og natur. Håndbok 24 – 2003 fra Direktoratet for naturforvaltning gir en oversikt over de ulike markasituasjonene vi har rundt om i landet. Eksempler på byer omkranset av bymarker finner vi både langs kysten som for eksempel rundt Oslo, Drammen, Tønsberg, Kristiansand, Bergen, Molde, Trondheim og Bodø, men også tilknyttet innlandsbyer som Elverum og Hamar.

Den forannevnte håndboken oppsummerer den overordnede politikken på følgende måte:

”Naturområdene rundt byene og tettstedene bør ivaretas og utvikles som attraktive bynære markaområder for friluftsliv. I stortingsmelding nr. 39 (2000-2001) om friluftsliv legges det opp til at alle kommuner med tettstedsnære markaområder skal ha en markagrense og en plan for forvaltningen av marka innen 2006. Videre heter det at plan og bygningsloven skal gjøres bedre egnet til å ta vare på natur-, kulturminne- og friluftsinnteressene i slike områder.” (Direktoratet for naturforvaltning 2003)

Slik sitatet over viser legges det vekt på at byene skal fastsette en markagrense, og de skal dessuten ha en plan for forvaltningen av markaområdet. Den forannevnte veilederen gir anvisninger både for hvordan grensen bør fastsettes og hva planen bør inneholde.

Til tider har det vært harde kamper om de bynære markene og kampen om Oslo-marka er antagelig den viktigste. Det er ikke så merkelig siden Oslomarka er landets viktigste område for friluftsliv. Området utgjør i følge Naturvernforbundet i Oslo og Akershus bare 0,4 % av landets areal, men er turområde for mer enn 25 % av befolkningen. Allerede i 1936 ble ”Oslo og omland friluftsråd” dannet, og bevaring av de bynære markene rundt Oslo har vært en hovedkampsak siden. Markagrensen ble fastlagt første gangen i 1941, og kartet under viser hvordan man så for seg det de kalte en naturlig inndeling av de bynære markene fordelt på til sammen 8 ulike skogområder (Houge 1961). Se figur 9.

Med bakgrunn i diverse miljøkamper knyttet til skogsbilveger og hogster i Oslo-marka i løpet av 1970-årene ble det etter hvert et politisk klima for å forvalte områdene på en annen måte. For å sikre kvalitetene i området fremmet daværende regjering i 1976 et

forslag om en "Flerbruksplan for Oslomarka" med en egen lov som ga hjemler for bevaring. I følge Naturvernforbundet i Oslo og Akershus kom verken planen eller loven noen gang til Stortingsbehandling, men har virket preventivt i tiden etterpå (Naturvernforbundet 6.mars 2008).



Figur 10 Inndeling av Oslos 8 bymarker fra 1930-40 årene (Houge 1961)

Den rødgrønne regjeringen har satt lov om Oslomarka på dagsorden igjen, og i 2006 vedtok de at det skal utarbeides en egen lov for vern av Oslomarka. Formålet med loven er å gi mulighet til å verne Oslomarka med utgangspunkt i friluftshensyn, noe som ikke er mulig i dag. Sommeren 2007 ble det sendt ut et lovutkast til høring og målet var at loven skal behandles i Stortinget våren 2008. I påvente av ny lov ble det nesten samtidig i juni 2007 vedtatt av Kongen i Statsråd såkalte Rikspolitiske bestemmelser om en midlertidig markagrense for Oslomarka. Dette innebærer at det fastsettes en grense for byvekst inn i markaområdene, men debatten pågår fortsatt om hvordan en skal styre skogbruksinteressene, noe plan og bygningsloven ikke styrer i dag.

Inn på tunet

"Inn på tunet" er et prioritert opplegg for landbrukspolitikken. Lignende tiltak finnes i mange andre europeiske land, men den nære kontakten til myndighetene er et særnorsk fenomen. "Inn på tunet" innebærer ulike former for tilrettelagte tilbud på gårdsbruk som

for eksempel: 1) aktiviserings- og arbeidstreningstilbud, 2) tilbud til skoleklasser, grupper og enkeltelever, 3) helg/ferie og fritidstilbud for barn og ungdom og 4) gårdsbarnehager. Tilbudene er rettet mot alle aldersgrupper og arbeidet foregår i nært samarbeid med oppvekst/skole-, helse- og sosialsektor i kommunene (Norges Vel Inn på tunet 14.03.2008).

Det er m.a.o. det offentlige som er bestillere av de ulike tjenestene og som lønner bøndene. Fra Innovasjon Norge kan de få midler til å utvikle det konseptet de ønsker å knytte til sin gårdsvirksomhet. Gårdsturisme og produksjon av gårdsmat inngår ikke i ”Inn på tunet”- men omfattes av andre opplegg der en også kan få offentlig støtte. I dag har til sammen 1500 gårdsbruk i Norge vært innom ordningen, og mange av dem som deltar ligger i tilknytning til byer og tettsteder rundt om i landet. Landbruksavdelingene i fylkene koordinerer arbeidet.

6. By – og landsonen og den overordnede miljøpolitikken

Det såkalte NAMIT - prosjektet, ”Natur - og miljøvennlig tettstedsutvikling” som ble påbegynt på 1980-tallet og avsluttet i 1992 hadde som hovedmål å studere hvilken arealpolitikk vi burde legge oss på i Norge dersom vi skulle ta hovedbudskapet i Brundtlandkommisjonens anbefalinger om en bærekraftig utvikling på alvor (Næss 1992). Ved hjelp av casestudier i noen utvalgte by - og tettstedsområder ble et trendscenarie og et miljøscenarie undersøkt ved hjelp av en rekke indikatorer/ miljømål. De viktigste miljømålene var å: 1) redusere energiforbruk og utslipp av global betydning, 2) bevare biologiske ressurser, 3) være kostnadsmessig gunstig, 4) minimere lokal støy og forurensning, 5) gi gode muligheter for friluftsliv og rekreasjon, 6) bevare landskap og kulturverdier og 7) bidra til å realisere velferdsmessige og sosiale mål. Kort oppsummert viste studien at en natur - og miljøvennlig utvikling var best tjent med fortetting innenfor eksisterende tettstedsgrenser (Næss 1992).

NAMIT - prosjektet fikk relativt stor betydning og bidro langt på veg til den areal-politikken vi har hatt i Norge fra 1990-tallet og frem til i dag. Bærekraftbegrepet i norsk tapning er derfor nært knyttet til det å holde grensen og å fortette innenfor eksisterende tettstedsgrense. På denne måten kan man spare det biologiske mangfoldet i de store sammenhengende naturområdene utenfor byene, ivareta friluftslivet samt bevare dyrket mark. Inne i byen var tanken at fortetningspolitikken skulle bidra til å redusere utslippene av klimagassene. Bortsett fra det å holde grensen og å sikre arealer for matproduksjon og skogbruk har den norske tolkningen av bærekraftbegrepet ikke befattet seg så mye med hva bonden kunne bidra med. Kretsløpstenkingen har for eksempel i svært liten grad betydd noe her til lands.

7. Oppsummering

Med bakgrunn i eksemplet vårt Sarpsborg og det vi ellers har skrevet om forhold av betydning for by - og landsonen oppsummerer vi den norske rapporten på følgende måte:

Hva har skjedd i by -landsonen i Norge?

De store endringene som har pågått i landbruket har ikke satt så tydelige fysiske spor når det gjelder bebyggelse og annet som kan minne om det urbane, men funksjonelt er endringene desto større. Eksemplet vårt Sarpsborg viste at landsbygda rundt byen er funksjonelt urbanisert. Husdyrbruk og beitelandskap ser ut til å bli redusert på bekostning av deltidsbønder og kornbruk. Bøndene er foretakere og kan i blant drive mange landbrukseiendommer. Eierforholdene er komplekse. På gårdstunene bor det i flere tilfeller ikke lenger bønder, men folk med arbeid og tilknytning til byen.

Landbrukspolitikken og de økonomiske virkemidlene former landskapet

I det fragmenterte institusjonelle systemet vi har i Norge når det gjelder den såkalte LNF-sonen er det først og fremst landbrukspolitikken og de økonomiske virkemidlene som former landskapet. Reduksjonen av husdyrbrukene og gjengroing samt økning av kornarealene er et direkte resultat av en overordnet og villet politikk. Spørsmålet er hvordan en kan bruke de økonomiske insentivene til å fremme en kvalitativt bedre landskapsutvikling på byranden?

Om å analysere og planlegge på landskapsnivå

Det foreligger noen interessante norske eksempler på landskapsanalyser knyttet til by -landsonen. Vi har også en rekke økonomisk/politiske virkemidler som kan brukes bl.a. av bøndene for å fremme en god landskapsutvikling (Regionale miljøprogram, SMIL -ordningen, "Inn på tunet" med mer). Det som synes å mangle er en bedre koordinering av de økonomiske og planleggingsmessige tiltakene. Vi etterlyser derfor en eller annen form for overordnet landskapsplanlegging som samtidig kan ivareta interessene knyttet til den enkelte landbrukseiendommen. Her vil miljøplanene som hvert enkelt bruk må utarbeide for å få ut hele produksjonstillegget være et godt utgangspunkt. Spørsmålet er hvordan vi kan gjøre landskapet til en arena for utvikling og ikke til en særinteresse på byranden. Her kan landskapsanalyser være et viktig virkemiddel for å synliggjøre hvilket potensial landskapet har.

Vi holder grensen

Det å holde fast på grensen mellom by og land er antagelig noe av det som er mest tydelig når en ser på håndteringen av by - og landsonen i Norge. Dette fremgår både i eksemplet vårt Sarpsborg, presentasjonen av "markapolitikken", oppsummeringen av lovverket, i eksempler fra forskningen og til slutt den norske arealpolitikk for bærekraft. Fra bøndenes side synes politikken å være et tveegget sverd. På den ene siden beskyttes eiendommene mot nedbygging, på den andre siden ønsker de å kunne bygge noe mer spredt enn det de får lov til, og de vil gjerne ha muligheter for å drive "nye næringer". En

kan m.a.o. spørre seg i hvilken grad bøndene skal kunne spre seg utover i landskapet når byfolket må holde seg innefor tettstedsgrensen?

Kunnskapen om overgangssonen er fragmentert og implisitt

Som nevnt er vår oversikt over forskningen på by -randsonen anekdotisk, men det bildet vi har fått er likevel at det har foregått lite forskning på feltet og at forskningen er fragmentert. Vi har lite kunnskap om hva som foregår i sonen, hvorfor det foregår og hvordan det styres. Kunnskapen synes i blant å være knyttet til noen svært spesifikke tema som for eksempel kulturmiljøer eller foreligger indirekte i andre typer studier.

8. Referanser

- Direktoratet for naturforvaltning 2003 "Marka – Planlegging av by - og tettstedsnære naturområder" Håndbok 24 -2003
<http://www.dirnat.no/content.ap?thisId=500003678&language=0>
- Google 03.09.2007 Kart
<http://maps.google.no/?ie=UTF8&ll=60.201616,12.205811&spn=3.369317,11.975098&z=7&om=1&pw=2>
- Hals, H. 1929 "Fra Christiania til Stor-Oslo" Oslo reguleringsvesen. H. Aschehoug & CO. Oslo
- Harvold, K., L. Kristensen, J. Primdahl, O. Reiter (2008): Spredt boligbygging i Skandinavia. Oslo: NIBR- notat 2008: 104
- Houge, N. 1961 "Oslo og Omland Friluftsråd 1936 – 1961"
- Jerpåsen, G. & Swensen, G. 2003 At the fringe of suburbia Oslo Archaeological Series, vol.1 1 University of Oslo.
- Landbruksdepartementet: (1999) St. meld 19 (1999-2000). Om norsk landbruk og matproduksjon.
- Landbruksdepartementet (2002) "Priser på landbrukseiendommer ved konsesjon" Rundskriv M-3/2002 Saksnummer 2002/00861 April 2002
- Miljøverndepartementet (2004) "Lov om friluftslivet (friluftsløven)" 1957 LOV 1957-06-28 nr 16
- Miljøverndepartementet (2005) Stortingsmelding nr. 16, 2004 – 2005 "Leve med kulturminner"
- Miljøverndepartementet og Landbruks- og matdepartementet (2005): Plan- og bygningsloven og Landbruk Pluss. T 1443
- Miljøverndepartementet (2007-2008): Ot. prp. Nr 32: Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).
- Myhre, J. E. (2006): Den eksplosive byutviklingen 1830 -1920 . I K.Helle, F.E. Eliassen, J.E. Myhre, O.S.Stugu: Norsk byhistorie. Urbanisering gjennom 1300 år. Oslo: Pax forlag A/S

- Naturvernforbundet 6.mars 2008 Hva er Oslomarka?
http://www.oslomarka.no/hva_er_oslomarka.htm
- Norge i bilder 03.09. 2007 Orthofoto. <http://norgeibilder.no/>
- Norge i bilder 03.03. 2008 orthofoto <http://www.norgeibilder.no/GUI/Map.aspx?width=475&height=354&tool=ZoomBox...>
- Norges Vel 14.03. 2008 Inn på tunet
<http://www.innpaaturunet.no/Default.asp?WCI=DisplayGroup&WCE=1021&DGI=1021>).
- Næss, Petter: Natur- og miljøvennlig tettstedsutvikling: faglig sluttrapport. -1, Norsk institutt for by - og regionforskning (NIBR): NIBR-rapport nr. 1992:2, ISSN: 0801-1699, 407s
- Saglie, I. –L. og S. Lyssand Sandberg (1996a): Elverum tettsted 1964-1990. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Rapport 1996:7.
- Saglie, I. –L. og S. Lyssand Sandberg (1996b): ”Vi holder oss til planen”. Sandefjord tettsted 1961 til 1993. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. Rapport 1996:14
- Saglie, I. –L. , E.I. Falleth; V.V. Holst Bloch; A. Snellingen Bye og M. Steinnes (2006): Spredt utbygging og jordvern. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning. NIBR-rapport 2006:6
- Sarpsborg Bondelag 2007 Høringsuttalelse til landbruksplanen 2007 datert 14.05.2007
- Sarpsborg Bondelag 2007 Høringsuttalelse til arealplanen 2007 datert 14.05.2007
- Sarpsborg kommune 04.06.2007 ”Byutvikling over 40 år” EMI
- Sarpsborg kommune 2007 ”Landbruksplan 2007-2020 – Høringsutkast 19.03.07
- Sarpsborg kommune 2007 Kommuneplanens arealdel 2007 – 2010
- Sarpsborg kommune 18.02.2008 Kartdatabase <http://kart.sarpsborg.com/sarpsborg/>
- Sarpsborg kommune 14.03.2008 ”Fakta om kommunen”
http://www.sarpsborg.com/portal/page?_pageid=33,3140&_dad=portal&_schema=PORTAL§ionId=1246).
- Skien kommune (1992) ”Stedsanalyse Skien ”Grense mellom by og land” – estetisk analyse av Skiens bynære kulturlandskap” Arealplanmelding II – Kulturlandskapet i kommuneplanen. Se også:
http://www.riksantikvaren.no/Norsk/tettsted/Stedsanalyse/Stedsanalyser_i_praksis/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=1329
- Skjeggedal, T.; T. Arnesen, G. Markhus, I.-L. Saglie, P.G. Thingstad (2001): Regimenes slagmark. Om arealutnytting og forvaltningsregimer i LNF- områder. Steinkjer: Nord- Trøndelagsforskning. NTF- rapport 2001: 3.
- Statistisk sentralbyrå (2007): Naturressurser og miljø 2007. Oslo, Kongsvinger: SSB
- Statistisk Sentralbyrå 14.03. 2008 ”Tall om Sarpsborg kommune”
<http://www.ssb.no/kommuner/cache/0105.html>)
- Stokke, K.B. (2002): ”Herregårdslandskapet ved Værne kloster” En studie av Rygge kommunes arealplanlegging og forvaltning NIBR-notat: 2002:122
www.nibr.no/layout/set/print/content/download/2206/9229/file/2002-122.pdf

- Stugu, O.S. (2005): Mot et urbanisert land? 1920-2000 . I K.Helle, F.E. Eliassen, J.E. Myhre, O.S.Stugu: Norsk byhistorie. Urbanisering gjennom 1300 år. Oslo: Pax forlag A/S
- Swensen, G.(ed.) 2002. Cultural Heritage on the Urban Fringe Nannestad workshop report March 2002 NIKU Publikasjoner (126): 50 p.
<http://www.niku.no/archive/niku/publikasjoner/NIKU%20Publikasjoner/NIKU-126-rapport.pdf>
- Swensen, G., Jerpåsen, G., Skogheim, R., Saglie, I.-L. & Guttormsen, T.S. 2004
 Landskap under press. Urbanisering og kulturminnevern. En studie med eksempler fra Nannestad og Stavanger NIKU Tema (12): 95 s.
http://www.niku.no/archive/niku/publikasjoner/NIKU%20Tema%20pdf/NIKU_tema12_LUPE_medium.pdf
- Sørli, K. (2007): Norge 1967- 2007. 40 år på flyttefot. Foredrag på NIBR's 40års jubileum 19.04.2007.
- Tennøy, A. og I. -L. Saglie (2000): Stedsanalyser i planlegging. Oslo: Norsk institutt for by- og regionplanlegging. NIBR- rapport 2000: 19
- Thorén, A-K.H. 1996 Grønnstrukturens vilkår i kommunal arealplanlegging på Hønefoss fra 1965 - 1995 NFR/NIBR Milkomnotat 12/96
- Thorén, A-K.H i Eggen et al. (Red) 1999 "*Grønnstrukturen i kommunal arealplanlegging. Utviklingen av et fagfelt belyst med eksempel fra Hønefoss*"
 Artikkel i antologien "Landskapet vi lever i" Norske arkitekturforlag. Oslo s. 107 – 132" Antologi tilegnet Magne Bruun
- Wikipedia 3.03.2008 "Sarpsborg" http://no.wikipedia.org/wiki/Sarpsborg_kommune
- Østfold fylkeskommune 2006Areal- og transportplan for Nedre Glommaregionen

Samtaler med:

Sarpsborg kommune August 2007:

Byggesak, arealplanlegging, kart og geodata: Kari Ottestad og Anne Elisabeth Ramtvedt
 Seksjon miljø, landbruk og friluftsliv: Bernt Henrik Hansen

Leder av Sarpsborg Bondelag Bjørn Kristianslund 14.02. 2008

3. Byudvikling og det multifunktionelle landskab: dansk case-study

Ole Hjorth Caspersen & Anton Stahl Olafsson

Skov & Landskab, Københavns Universitet

1. Introduktion

Mulighederne for adgang til landskab og natur afviger i Danmark i forhold til øvrige nordiske lande. Danmark er forholdsvis tæt befolket med 127 prs./km², og der findes ingen allemansret, samtidig anvendes det meste af landskabet (66 %) af landbruget. Adgangsmulighederne til landskabet er derfor begrænsede, man har fri adgang i statsskove mens man i de private skove større end 5 ha. kun må færdes på stierne. Derudover må man færdes på markveje i landskabet. 10 % af arealanvendelsen udgøres af byområder og infrastrukturanlæg og langt den største del af landets befolkning (86 %) bor i byerne, problemstillingen omkring udnyttelsen af de bynære landskaber i rekreativ sammenhæng er derfor meget aktuel i en dansk kontekst.

Udviklingen på det danske boligmarked er disse år præget af forskellige befolknings segmenter. Gruppen af forholdsvis unge børnefamilier er præget af et stigende ønske om at flytte ud af de større byer bl.a. for at komme tættere på natur og landskab kombineret med ønsket om at sikre en tryk ramme omkring børnenes udvikling. Parallelt med denne udvikling ses en stigende antal besøg i de danske skove, og der er et øget fokus på natur og grønne områder i nærheden af boligen. Samtidig har forskningen omkring folks adfærd i forbindelse med stress fået en øget fokusering i de seneste 10-15 år, og resultaterne indikerer at stress og udbændthed kan påvirkes effektivt igennem ophold i grønne områder (Hansen & Nielsen 2005). Til illustration af ovenstående udvikling er der i denne undersøgelse valgt en kommune i Nordsjælland. Den stigende bevidsthed om de bynære landskabers værdi i denne kommune kommer i stadig større grad til udtryk i planlægning og lovgivning.

I Danmark er der i 2007 blevet gennemført en strukturreform som bl.a. indebærer en ny kommunalstruktur, men den nye planlov forsøger fortsat at fastholde en klar adskillelse mellem land og by som der er tradition for i Danmark. Men samtidig giver den kommunerne større mulighed for planlægning både i det åbne land og ikke mindst i de bynære landskaber. Det fremføres fra regeringens side at denne udvikling skal ske på baggrund af bæredygtighedsprincipper. I forbindelse med et møde mellem miljøministeren og 17 østjyske kommuner omkring udviklingen det østjyske bybånd i foråret 08 udtaler miljøministeriet følgende om formålet:

”Målet er at skabe fælles "visioner" for, hvordan potentialerne for området udnyttes bedst muligt og på et bæredygtigt grundlag. Samtidig med et højt niveau og kvalitet i landskabet og i byerne”, Miljøministeriet min.dk. 19 dec.07

Men de nye muligheder for boligudvikling kan udnyttes på meget forskellig måde, hvilket kommer til udtryk igennem de valgte eksempler. Indbyrdes konkurrence mellem kommunerne kombineret med en stigende bevidsthed om det grønnes værdi resulterer i nye spændende boligformer, men som paradoksalt nok også forbruger de grønne kvaliteter i betydeligt større omfang end vi tidligere har set. Typisk for flere af de nye kommunale byudviklings projekter er, at de baseres på selektivt udvalgte bæredygtigheds aspekter, f.eks. god adgang til grønne områder, eller lavenergi huse, men at de ikke forholder sig til bebyggelsens omgang og arealforbrug placering i et mere overordnet bæredygtigheds princip.

Det danske eksempel beskriver først det nye plangrundlag, som er blevet indført i 2007. Reformen giver kommunerne et nyt og udvidet ansvar for planlægning og forvaltning af det åbne land, og det åbner samtidig op for en mere koordineret udvikling i de bynære områder. Derefter dokumenteres den forskningsmæssige erkendelse af betydningen af bynære grønne områder, som er forholdsvis ny i Danmark.

I det danske eksempel beskrives også et eksempel på ovenstående udvikling ved hjælp af en illustration af to byudviklingsprojekter fra hovedstadsregionen, nærmere bestemt i Hillerød Kommune. Kommunen er en vækst kommune der ligger i skarp konkurrence med nabokommunerne om at tiltrække nye beboere. Dette forsøger den dels igennem at skabe optimale vilkår for nye virksomheder, specielt indenfor medicinal industrien, dels ved at afprøve nye former for bebyggelse der kombinere natur og bebyggelse. Derudover har kommunen eksperimenteret med nye former for nærdemokrati og borgerinddragelse. Den nye planlov fokuserer også i meget større udstrækning end den tidligere på borgerinddragelse som led i en styrkelse af nærdemokratiet. Herved ligger planloven sig i slipstrømmen på en europæisk proces, hvor vægten i højere grad end tidligere flytter sig fra government mod governance. Ønsket er at kommunerne inddrager nye måder omkring borgerinddragelse for derigennem at få forankret og kvalificeret den ønskede udvikling. Borgerinddragelse som kommunalt projekt udvikles i disse år på kommunalt plan, og et eksempel fra Hillerød kommune, der forsøger at fremme adgangen til landskab og grønne områder, illustrerer denne udvikling.

Afslutningsvis foretages en sammenfattende diskussion omkring de nye muligheder i udviklingen af overgangen mellem by og land, hvilket sættes i relation til den fortolkning af bæredygtighedsbegrebet, som i disse år er blevet typiske for større danske byudviklings projekter. Artiklen konkluderer i denne forbindelse at kommunerne, og de centrale myndigheder herunder miljøcentrene, bærer et stort medansvar omkring operationaliseringen af dette begreb således, at der i årene fremover vil blive anvendt en mere præcis og omfattende fortolkning af bæredygtigheds begreb.

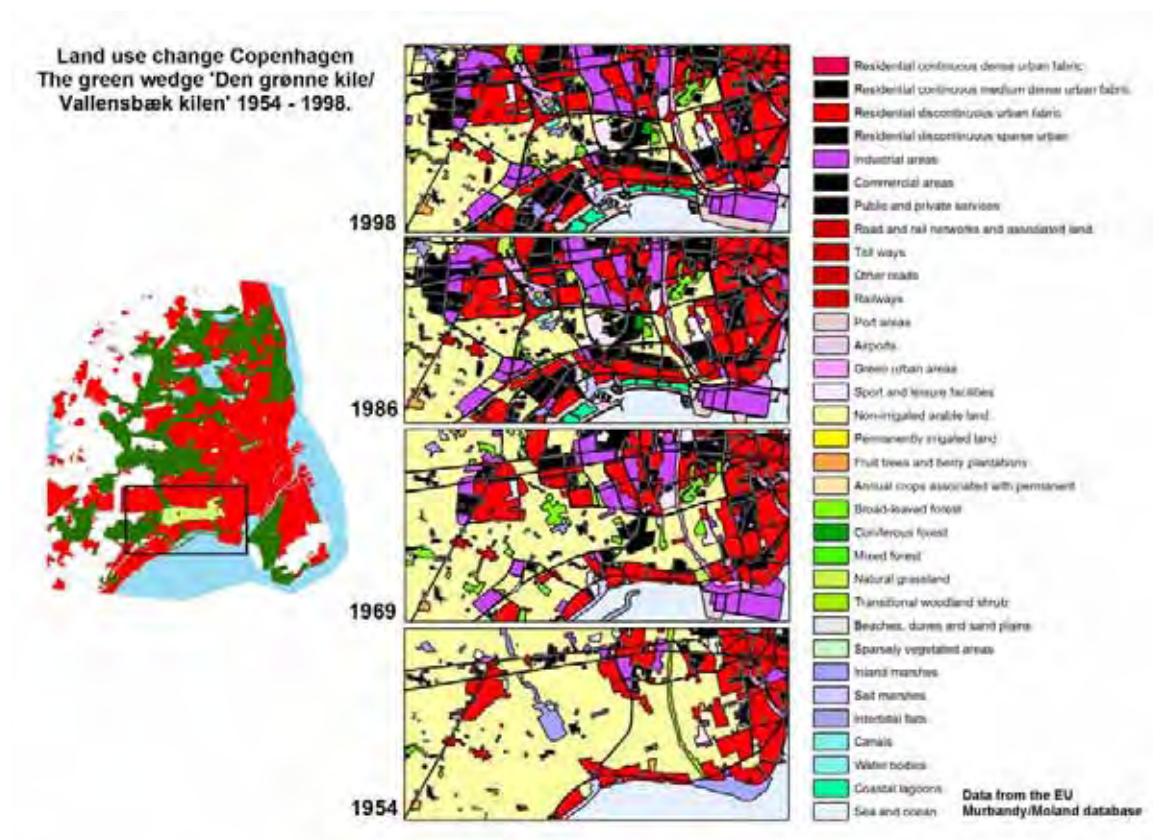
2. Udviklingen af det multifunktionelle landskab omkring Storkøbenhavn

Hovedstadsregionen adskiller sig fra mange andre storbyregioner ved, at der på et forholdsvis tidligt tidspunkt blev opstillet udviklingsplaner for de bynære grønne områder. De første områder kom til at bestå af Fæstningsringen omkring København, som blev nedlagt i 1800tallet. Senere blev området mellem Damhussøen og Utterslev mose udviklet af Københavns vandforsyning og efterfølgende udnyttet til en del af en grøn ring. I 1936 blev plangrundlaget for en række sammenhængende grønne områder etableret igennem den ”Den grønne betænkning” (Forchhammer 1936). Denne betænkning fik stor betydning, og kom til at danne en del af grundlaget for de efterfølgende forslag til den fremtidige udvikling. Byplanlaboratoriet tog i slutningen af 1940erne initiativ til etableringen af det såkaldte Egnspanudvalg til planlægning af Københavnsegnen. Udvalget havde ansvaret for udarbejdelsen af et visionært forslag til en fremtidig byudviklingsplan for Hovedstadsområdet. Forslaget blev publiceret i Skitseforslag til Egnspan for Storkøbenhavn i 1947 (Egnspankontoret 1947). På daværende tidspunkt var København en udpræget centerby på lige fod med en række andre større byer i Europa. Men udvalget påpegede en række u hensigtsmæssigheder, der var knyttet til denne struktur i forbindelse med en fremtidig byudvikling. Nogle af de forhold som blev påpeget, var f.eks. de begrænsninger centerstrukturen bevirker set ud fra et trafikalt synspunkt, samtidig blev det også fremført, at bytypen i forbindelse med en fortsat vækst ville bevirke, at en stor del af befolkningen ville få vanskeligere adgangsforhold til det, der blev defineret som udflugts- og lokalområder (Forchhammer 1936 s.14), dvs. det vi i dag betegner som henholdsvis udflugts- og fritidslandskabet.

Egnspanudvalgets forslag blev hurtigt kendt som *Fingerplanen*, den var original i sin kombination af de trafikale og bosættelsesmæssige behov og samtidig inddrog den, den landskabs- og infrastruktur, der fandtes på dette tidspunkt. Planen foreslog en fremtidig byudvikling langs fem fingre, som skulle indeholde byområder og en tilknyttet infrastruktur i form af veje og jernbaner. Områderne imellem fingrene skulle friholdes landbrugserhverv bl.a. gartnerier, som skulle forsyne bybefolkningen, men skulle samtidig indeholde rekreative naturområder. Desuden ville denne form sikre, at den del af befolkningen der var bosat i fingrene, ville få en nem og hurtig adgang til landskabet, dels ville befolkningen i det egentlige København få en bedre adgang til udflugtslandskabet igennem de forbedrede trafikale forhold.

Fingerplanen blev som bekendt det grundlæggende plankoncept for udviklingen af Storkøbenhavn, som vi kender byen i dag. Fingerstrukturer kendes også fra en række andre byer i Europa som f.eks. Stockholm og Helsinki, men disse to byer er i modsætning til Storkøbenhavn i høj grad betinget af naturen. I Storkøbenhavn er det alene det planlægningsmæssige grundkoncept, der har betinget fingerstrukturen.

Planen ligger til grund for de første regionplaner i 1970'erne. Men forankringen i kommunerne har i den første periode hovedsaglig været frivillig, men fra tidspunktet hvor den blev introduceret og fremefter, dannede den i stigende grad en sigtelinie for de efterfølgende lokale kommuneplaner. I midten af 1980'erne fik planen igennem regionplaner og lovgivning en egentlig bindende effekt overfor kommunerne.



Figur 11. Figuren illustrerer dels den grønne struktur omkring København, dels urbaniseringen omkring København og hvordan de grønne kiler udvikles og sikrer igennem plantiltag i løbet af 1980'erne. Data fra EU MOLAND projekt.

Den forholdsvis sene bindende forankring overfor kommunerne har bevirket, at det i længere perioder har været forbundet med vanskeligheder at opretholde de intentioner, der oprindeligt var indbygget i forslaget. Det drejer sig specielt om omfanget, adgangen, beliggenheden og tilgængeligheden af åbne landskaber og naturområder. Efter fremsættelsen af skitseforslaget fortsatte byudviklingen med samme store hast, som i sin tid lå bag nedsættelsen af Egnspanudvalget. Udviklingen bevirkede, at mange af bykommunerne fortsat havde et stort arealbehov. En af de ressourcer som nogle kommuner ønskede at udnytte i højere grad, var den såkaldte "svømmehud" imellem byfingrene, der var tiltænkt en funktion som regionale rekreative områder. Konsekvensen har været, at flere af disse grønne kiler er blevet betydeligt reduceret frem til etableringen af den mere bindende kommune- og regionplanlægningen i 1980'erne. Ovenstående figur

viser udviklingen i ”Den Grønne kile”, som udgøres af området imellem Roskilde-fingeren og Køgebugtfingeren. Som det fremgår af figuren, fortsatte byudviklingen i kilen i perioden 1954-1969 og i realiteten frem til 1979, hvor hovedstadsområdet fremsatte og fik vedtaget en rammeplan for ”Den grønne kile” (Hovedstadsrådet 1979). Det er tydeligt, at rammeplanen i høj grad har medvirket til at sikre den rekreative funktion af den grønne kile, og den har begrænset kommunernes arealudlæg i dette område i forbindelse med den fremtidige byudvikling. At begrænsningen føles meget konkret ses af kommunernes høringssvar til rammeplanen, hvor de giver udtryk for forståelse af betydningen og værdien af nærliggende rekreative anlæg, men samtidig giver udtryk for, at området efter deres opfattelse kan udnyttes på en måde, der afviger betydeligt fra de muligheder som angives i rammeplanen. En undersøgelse af Moland data som ligger til grund, for den ovenstående figur viser, at udviklingen i ”den grønne kile” er meget typisk for de øvrige kiler i Hovedstadsregionen. Dog med undtagelse af Hjortespringskilen hvor byudviklingen har været voldsommere end i de øvrige kiler. Hovedstadsrådets initiativer i begyndelse af 1980’erne har med andre ord haft en stor betydning for bevarelsen og funktionsforbedringen af de bynære grønne områder.

Den grønne struktur i hovedstadsregionen har som udgangspunkt haft til formål, at den skulle kunne imødekomme de mangeartede behov, som regionens brugere har til området. Samspeilet mellem fingrenes veletablerede infrastruktur, og de mellemliggende grønne kiler, muliggjorde en bred udnyttelse, og sikrede en god adgang. Udviklingen igennem de sidste snart 70 års planhistorie har vist, at dette koncept har imødekommet de oprindelige intentioner, men samtidig har det igennem hele forløbet været klart, at der i forbindelse med den fortsatte udvikling af regionen også er behov for en etablering af yderligere grønne og rekreative faciliteter såfremt at den oprindelige målsætning, skal kunne imødekommes i de kommende år (HUR 2004, Kaae et al 2005). Denne kendsgerning har bevirket, at de eksisterende områder løbende er blevet forbedret, og at der igennem hele perioden er blevet udviklet nye områder. F.eks. etableringen af Vestskoven og Hersted høje, Køgebugt Strandpark, åbningen af Vestamager for offentligheden og sidst etableringen af Amager Strandpark i 2005. Derudover er der bl.a. blevet etableret nye stier og andre typer rekreative anlæg, naturskoler mv.

Den regionale planmyndighed Hovedstadsrådet blev oprettet i 1974 og erstattede det daværende Egnspanråd, som stod for udarbejdelse af den første regionplan i 1973. Hovedstadsrådet fik stor betydning for den fortsatte regionale udvikling, og medvirkede bl.a. til forankringen af de overordnede planer i kommunerne. Rådet blev nedlagt i 1990 og regionplankompetencen blev overført til de fem amtskommunale enheder i regionen. Men det fortsatte behov for en regional koordinering førte til, at Hovedstandens udviklings Råd (HUR) blev etableret i 1990, og i 2000 fik HUR funktionen som overordnet planmyndighed i regionen. Som led i den nye kommunalreform, som træder i kraft i 2007, blev HUR nedlagt. HUR er ikke blevet erstattet med en ny regionalenhed og men

der er i den nye planlov for 2007 tilføjet et sæt retningslinier for den fremtidige udvikling af hovedstadsregionen.

Udviklingen omkring Hovedstadsregionen viser, at der til tider kan være store interesseforskelle mellem de kommunale og de regionale myndigheder, som især kommer til udtryk i den fremtidige byudvikling (Caspersen et al 2006 a). Og fra flere sider har der derfor været ønske om en bedre koordinering mellem de kommunale og regionale myndigheder.

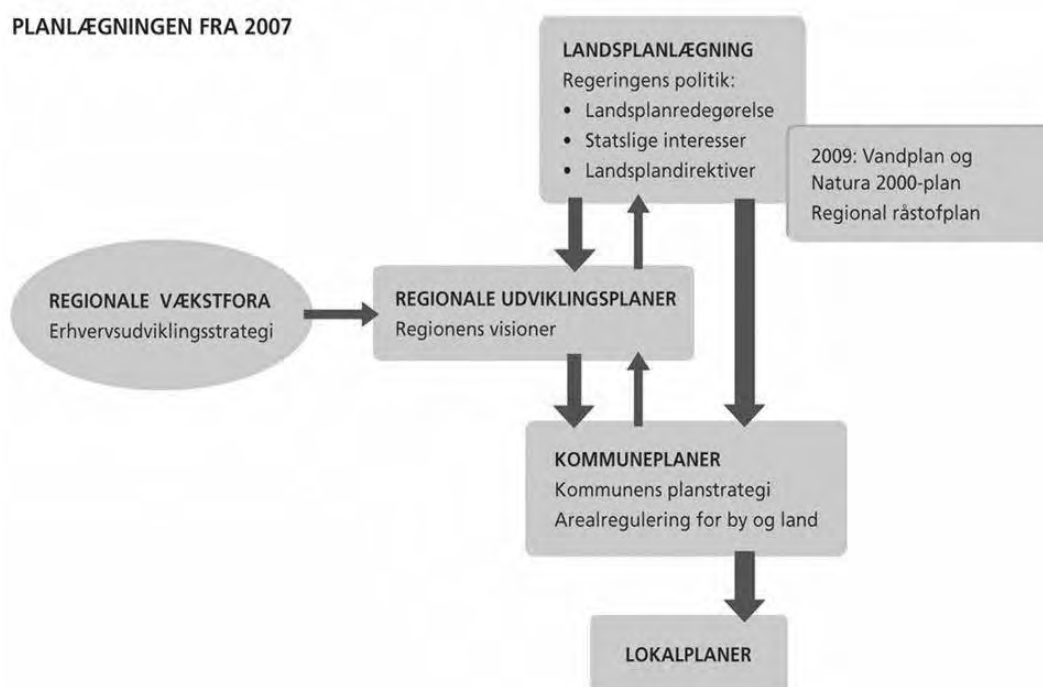
Det er det manglende samarbejde mellem de regionale og kommunale myndigheder der generelt har karakteriseret de peri-urbane landskaber i Danmark. Dette skyldes sandsynligvis manglende motivation fra begge administrative niveauer, og ikke mindst et fravær af regler på dette område i planloven. Det har med andre ord været vanskeligt at se det nødvendige i et forpligtende samarbejde om udviklingen af multifunktionelle landskaber, idet hovedstadsregionen dog i visse perioder udgør en undtagelse (HUR 2002, HUR 2004). Dels har amterne medvirket til at udvikle de generelle rekreative muligheder i landskabet i form af stier og rekreative naturområder, og dels er det som nævnt først i de senere år at forskningen har påvist værdien af bynære grønne områder. Mange kommuner har derfor primært været optaget af at byudvikle mens udviklingen af de rekreative forhold har spillet en betydelig mindre rolle.

3. Planreformen i 2007 og de nye muligheder til kommunerne

Det danske plansystem har i perioden 1970 til 2006 været præget af en klar struktur, der opdelte landet i tre zonetyper, by- og landzoner samt sommerhusområder. Byzonerne blev forvaltet og reguleret af kommunerne, mens det åbne land blev planlagt og forvaltet af de 14 daværende amter. Det har således været forskellige forvaltningsmæssige organer, der har forvaltet byer og det åbne land baseret på den forholdsvis restriktive opdeling af landet i tre zoner, som var knyttet til vidt forskellige formål.

Inddelingen i forskellige zoner er bl.a. forårsaget af den betydelige rolle som det danske landbrug historisk har haft i den danske økonomi, ikke mindst siden mekaniseringen i 1960'erne. Det åbne land har således i praksis været forbeholdt de landbrugsmæssige interesser og byudviklingen er blevet placeret i forbindelse med de allerede eksisterende byer. Derfor er Danmark, i modsætning til mange andre europæiske lande, karakteriseret ved et markant fravær af bebyggelse i det åbne land, og i langt de fleste områder ses en tydelig opdeling i by- og landområder. Opdelingen i forskellige zoner har været med til at holde jordpriserne nede og bestræbelserne i retning af tilvejebringe gode landbrugsmæssige vilkår har bevirket et bedre grundlag for landbrugsproduktionen. Resultatet er at store dele af det danske landskab i perioder har kunnet karakteriseres som værende monofunktionelt og primært forbeholdt landbrugets aktiviteter.

Foruden at administrere forskellige zoner har opdelingen i amter og kommuner bevirket, at forvaltningen er blevet foretaget på forskelligt hierarkisk niveau, hvilket har medvirket til, at der ikke kun er blevet taget lokale kommunale hensyn. Bl.a. har amterne som regionale myndigheder også inddraget mere overordnede helhedsbetragtninger på tværs af den kommunale struktur. En anden konsekvens af denne politik er imidlertid også, at udviklingen af egentlige multifunktionelle landskaber i de periurbaneområder ikke er blevet tilgodeset i særligt omfang. Det er primært omkring de større byer Ålborg, Århus og Storkøbenhavn, at der er foregået et egentligt samarbejde mellem de regionale og kommunale myndigheder omkring udviklingen af multifunktionelle landskabet.



Figur 2. Den nye planstruktur som viser kommunes nye betydende rolle som nærmer sig et planmonopol som det kendes fra Sverige. Kilde: Miljøministeriet 2007

I forbindelse med udviklingen op i gennem 1990'erne kom den eksisterende amts - kommunale struktur under stigende politisk pres fra højrefløjens i dansk politik, hvor det var den generelle opfattelse at det regionale niveau, i form af amterne, var overflødigt. Med regeringsskiftet i 2001, hvor Venstre og Konservative dannede regering, blev det første skridt derfor taget til en ny administrativ struktur. Denne blev gennemført i 2007, i form af en omfattende strukturreform. Reformen medførte bl.a. at de 14 regionale amter blev nedlagt og kommunerne blev større da antallet blev reduceret fra 271 til 98.

I forbindelse med reformen overførte regeringen et betydeligt større ansvar til de nye kommunalbestyrelser idet de nu er kommunerne der skal forvalte de tre zoner, som landet

fortsat vil være inddelt i. Som det fremgår af figur 2 skelnes nu imellem staten, som står for den egentlige landsplanlægning, de 5 regioner som udvikler de regionale udviklingsplaner og så kommuneplanlægningen, som både omfatter kommuneplaner og lokalplaner for de 98 kommuner.

Landsplanlægningen

Landsplanlægningen, er en udmøntning af regeringens politik og omfatter også nationale og overnationale udpegninger samt EU direktiver som vandplaner og Natura 2000. Som noget specielt opfattes Hovedstadsområdet som et særligt område og i planloven lovgives specifikt om en samlet udvikling af dette område på tværs af de kommunale skel.

En række af de statslige opgaver er uddelegeret til 7 nationale miljøcentre som skal varetage de statslige interesser af særlig betydning. Centrenes opgaver falder især indenfor fem hovedområder:

1. Natura 2000- og vandplaner samt overvågning
2. Tilsyn med kommune- og lokalplanlægning
3. VVM-vurdering(environmental impact assesment), godkendelse og tilsyn af særligt forurenende virksomheder
4. Tilsyn med de potentielt mest forurenende kommunale affaldsbehandlingsanlæg samt spildevandsrensningen
5. VVM-vurderingen og placeringen af større infrastruktur anlæg

Kilde :Danmarks miljøcentre .Planloven i praksis Miljøministeriet 2007

Regionerne

De fem regioner har ansvaret for sygehuse og råstofplaner, og råstofplanerne er bindende for kommuneplanlægningen. Derudover udarbejder de regionale udviklingsplaner, som er en udmøntning af de regionale udviklingsvisioner, dette vil dog ske på en langt mindre bindende måde end det der tidligere karakterisere regionplanerne, som blev udarbejdet af amterne.

Kommunerne

Kommunalbestyrelsen har som nævnt fået et betydeligt større ansvar i forbindelse med strukturreformen. Grundlæggende skal de udarbejde en planstrategi, som skal efterfølges af en bindende kommuneplan, der løber over en 4 årig periode. På baggrund af kommuneplanerne udarbejdes egentlige lokalplaner, som angiver de specifikke retningslinier for nye tekniske anlæg og boligudvikling. Reformen medfører at kommuneplanerne står foran en betydelig tematisk udvidelse i forhold til perioden før strukturreformen. Kravet til indholdet i de nye kommuneplaner skal fremover konkretiseres i 19 temaer.

1. Byvækst og sommerhusområder
2. Forskellige byformål
3. Detailhandelsstruktur
4. Trafikanlæg
5. Tekniske anlæg
6. Forurenende virksomheder med særlige beliggenhedskrav
7. Anlæg som kræver VVM-vurdering
8. Støj
9. Fritids og kolonihaver
10. Særligt værdifulde landbrugsarealer
11. Lavbundsarealer
12. Særlige naturbeskyttelsesområder
13. Værdifulde kulturmiljøer
14. Værdifuldelandskaber
15. Særlige geologiske bevaringsværdier
17. Anvendelsen af vandløb, søer og kystvande
18. Kystnærhedszonen
19. Gennemførelse af landsplandirektiver

Kilde : Planloven i praksis. Miljøministeriet 2007

Den omfattende liste over de forskellige temaer indikerer, at kommunerne skal samtænke forskellige funktioner i landskabet, og listen repræsenterer en stigende erkendelse af at landskabet ikke længere kan karakteriseres som monofunktionelt, men at det i stedet skal imødekomme mange forskellige behov. Samtidig er det klart, at et indgående kendskab til landskabet, og de funktioner som er knyttet til det, er en nødvendig forudsætning for at kunne udpege og forvalte flere af disse temaer.

Den peri-urbane zone

Den tidligere planlov indeholdt ikke egentlige bestemmelser omkring overgangen mellem land og by, det var forskellige myndigheder som forvaltede dette område og som tidligere nævnt fandt disse sandsynligvis ikke behov for et forpligtende samarbejde. Dette er nu ændret således, at det er kommunen som har den fulde planmyndighed. Ændringen har givet anledning til, at der blevet udtrykt bekymring omkring forholdet mellem landskabs- og byudviklingsinteresser idet nogle frygter, at kommunerne vil benytte de nye muligheder til en forceret byudvikling. Denne bekymring er ikke ubegrundet da der visse steder i landet konkurreres om både boliger og erhverv, som det f.eks. ses ved det Østjyske bybånd og i oplandet til hovedstaden. Fra centralt hold forsøger man at modvirke denne udvikling bl.a. andet ved at staten i landsplanredegørelsen har opstillet 5 pejlemærker for den fysiske planlægning:

1. Fastholde adskillelse mellem by og land
2. Udviklingen skal komme hele landet til gode
3. Planlægningen skal basere sig på respekt for naturen, miljøet og landskabet
4. Fysisk planlægning skal spille tæt sammen med den overordnede transportstruktur
5. Planlægningen skal være helhedsorienteret- sikre dynamikken mellem by og land og funktionaliteten i den enkelte by

Kilde : Planloven i praksis. Miljøministeriet 2007

Af pejlemærkerne fremgår, at man fra regeringens side ønsker at fastholde en klar adskillelse mellem by og land, og samtidig at planlægningen skal inddrage og respektere natur og miljøforhold, som kommer til udtryk i landskabet. Derudover nævnes overgangen mellem land og by eksplicit idet det fremgår, at den fysiske planlægning skal ses helhedsorienteret og samtidig sikre dynamikken mellem land og by. Dette indebærer at dette pejlemærke også omfatter rekreative aspekter foruden de mere overordnede funktionelle forhold. De 5 pejlemærker er et udtryk, at risikoen for en øget byspredning er tilstede, men samtidig kan man forvente at den nye By- og Landskabsstyrelse vil følge udviklingen nøje.

Man kan i den forbindelse også nære en hvis betænkelig ved hvorvidt det tvær-kommunale samarbejde vil blive etableret i fornødent omfang på trods af, at staten opfordrer til dette. Andre bekymringer går i retning af, hvordan kommunerne vil administrere de nye muligheder og evt. udnytte dem til en forceret byudvikling i det åbne land, som følge af konkurrencen med nabokommunerne. Men samtidig med at man kan fremføre disse berettigede betænkeligheder, er det også et faktum, at den nye kommunale struktur skaber nye forbedrede muligheder i forbindelse udviklingen af de bynære områder. Det at der nu kun findes én plan og forvaltningsmyndighed omkring byen og de peri-urbaneområder skaber nye og bedre muligheder for samtænkning af forskellige sektorer. En række kommuner er allerede begyndt at benytte sig af disse muligheder, f.eks. er Slagelse Kommune i øjeblikket ved at samtænke en kommende Park- og Naturpolitik med en netop vedtaget sundhedspolitik. Målet er at forøge borgernes anvendelse af parker og grønne områder i og udenfor byen. Dette opnås bl.a. ved at forbedre mulighederne og kvaliteten af de grønne områder, f.eks. ved at fokusere på de fire elementer som indledningsvis nævnes i denne artikel.

Borgerinddragelse

Som noget nyt fokuserer planloven også på nye metoder til borgerinddragelse. Det nævnes, at det er et grundelement i planloven, at borgerne skal inddrages i planprocessen (Miljøministeriet 2007, Planloven i praksis). Der er som i den forrige planlov regler om høringer og indsigelsesperioden omkring de forskellige plantiltag som planstrategier, kommuneplaner og lokalplaner. Men samtidig understreges det, at planlovens regler er

minimumsregler, og det er op til planmyndigheden at udsende andet materiale eller eksperimentere med borgermøder, borgerværksteder eller elektronisk borgerinddragelse.

En række af de nye kommuner er begyndt at udnytte mulighederne for nye former for borgerinddragelse, og der fokuseres nu på de nye former og muligheder på en helt anden måde end i tidligere kommuneplaner. Borgerinddragelse har tidligere typisk været karakteriseret ved at planerne udsendes til offentlig høring, og høringsperioden afsluttes evt. med et offentligt møde med borgerne på den ene side og kommunens sagsbehandlere på den anden. I flere kommuner er der også indledt et samarbejde med selvudpegede lokalråd, som typisk er et råd der repræsenterer forskellige organisationer og foreninger i lokalsamfundet. Det er typisk de ansatte agenda 21 medarbejdere der arbejder med at formidle og inddrage borgerne på nye måder f.eks. i form af borgerværksteder. Borgerinddragelsen giver sagsbehandlere, politikere og borgere en mulighed for at mødes uformelt omkring en fælles problemstilling. Andre kommuner udnytter den moderne informations teknologi til at få kommentarer til nye planer og forslag fra borgerpaneler, som er knyttet til kommunens webbaserede informationssystem.

4. Byudvikling og værdien af natur og grønne områder

Et af de elementer som går igen i mange nye byudviklingsprojekter er ønsket om en placering i naturen eller i hvert fald en byudvikling, som sikrer en nem og tæt adgang til grønne områder. Byudviklings koncepter i form af såkaldte "landskabsbyer" forsøger at integrere det grønne i byudviklingen. Dette kan nok i nogen grad opfattes som en udmøntning af de senere års forskningsresultater, som har fokuseret på værdien af, at man dagligt færdes i grønne områder, og som har påvist vigtigheden af, at der findes grønne områder i forbindelse med boligen.

Betragtes dette i et historisk perspektiv ses at flere undersøgelser har påvist, at ophold i grønne områder forebygger og risikominimerer sygdomme (Grahn 2003, Kaplan 1989). Samtidig underbygger andre undersøgelser, at grønne områder også har en helbredende effekt i forbindelse med forskellige sygdomsforløb (Ulrich 1984, Ulrich et al 1991, Kaplan 1989, Hartig et al 2003, Grahn 2005). Det er specielt stressrelaterede sygdomme (hovedpine, udbrændthed, udmattelse, søvnbesvær, koncentrationsbesvær), som har været i fokus i de forskellige studier.

Hansen et al (2005) verificerede de internationale resultater i en dansk undersøgelse. De danske resultater viste, at sammenhængen mellem anvendelsen af grønne områder og stressreducering er specielt tydelig for storbybefolkninger. Den høje befolkningstæthed, trafikstøj og forurening bevirker, at storbybefolkningen i betydelig grad er udsat for stress. Behovet for naturkontakt er med andre ord ekstra stort i en storbyregion med højt levetempo og et intensivt fysisk miljø (Grahn et al 2003, Holm et al 1998). Samtidig har

det har vist sig, at de borgere som ofte benytter grønne områder (herunder egen have) lider mindre af stress.

De ovennævnte studier tager overvejende udgangspunkt i to teoretiske forklaringer på naturens afstressende effekt. F.eks. anskuer Ulrich (1983) sammenhængen ud fra et evolutionært, bio-genetisk perspektiv. Ifølge Ulrich er mennesket udviklingsmæssigt helt uegnet til bylivet, forbi vi egentlig er tilpasset et liv på savannen. Bylivet giver stress fordi de mange oplevelsesmæssige indtryk er for langt fra de naturmiljøer, som mennesket har en nedarvet forkærlighed for (Holm et al 1998). Når vi i modsætning til det at færdes i byen, færdes i mere naturlige miljøer, så som mellem marker med græssende dyr, åbne enge og parker, slapper kroppen af, pulsen bliver mere jævn, blodtrykket normaliseres og musklerne slapper af, dette sker uden at vi er bevidste om det (Grahm 2005). Kaplan & Kaplan (1989) og Kaplan (1995) forklarer naturens restituerende effekt ud fra en anden psykologisk synsvinkel². Når folk er psykisk presset kommer de ofte med udsagn så som 'at have behov for at komme væk fra det hele' eller 'at flygte'. Men naturen kan også anvendes som en ramme for fordybelse, hvor naturen i sig selv primært fungerer som en katalysator for opnåelse af en gives stemning eller sindstilstand. Dette findes der mange eksempler på, et af de mere kendte i dansk sammenhæng er filosofen Søren Kierkegaard (1813-1855) der ofte søgte ud i den Nordsjællandske natur for at finde afklaring og ro:

”jeg har søgt Naturens Fred netop en Tid , da den selv er mindst bevæget. Derfor har jeg valgt Eftermiddagens Belysning. For så vidt det Phantastiske her er tilstede er det kun fjernt anet i Sjelen; derimod er Intet mildere og fredeligere og mere beroligende end Eftermiddagens matte Glans”

(Kirkegaards pseudonym William Afham i stadier på livets vei /,21-23 Samlede værker , 3 udg. Ved A.B. Drachmann, J.L. Heiberg og H.O Lange, Gyldendal , Haslev 1982)

Kirkegaards anvendelse af naturen er kompleks som hans forfatterskab, og Kirkegaard var ikke en naturelsker i moderne forstand. Det moderne natursyn der indebærer at naturen har sin egen værdi og berettigelse var ikke fremherskende på Kirkegaards tid, men ovenstående citat indikerer dog, at naturen også påvirkede ham, og at han anvendte naturen som en ramme for fordybelse og refleksion.

Ifølge Kaplan & Kaplan kan naturens restituerende effekt forklares med, at vi opfatter vores omgivelser med to forskellige former for opmærksomhed; den styrede opmærksomhed (directed attention) og den spontane opmærksomhed (indirected attention). Den styrede opmærksomhed anvender vi, når der fokuseres på noget specifikt. Den opretholdes ved at hindre andre indtryk, dvs. holde andre tanker og ideer ude, som kan anspore til at ændre fokus. Denne form for opmærksomhed dominerer i det moderne

² Refereres ofte som ART (Attention Restoration Theory), bla. i Kaplan 1995 og Hartig et al 2003.

samfund, hvor nye indtryk konstant forsøger at ligge beslag på vores opmærksomhed. Det er i denne forbindelse et problem, at mennesket ikke er tilstrækkelig tilpasset den øgede anvendelse af den styrede opmærksomhed, og mange udvikler derfor lidelser som koncentrationsbesvær, udbændthed og mental udmattelse.

Den spontane opmærksomhed derimod kræver ikke samme fokusering og koncentration. Vi benytter f.eks. den spontane opmærksomhed når der noget der fascinerer os. Når vi opholder os i naturen benytter vi primært den spontane opmærksomhed. Naturindtryk kræver ikke bearbejdning og stillingtagen på samme måde som indtryk i urbane omgivelser, og derved får vores styrede opmærksomhed mulighed for at hvile og restitution

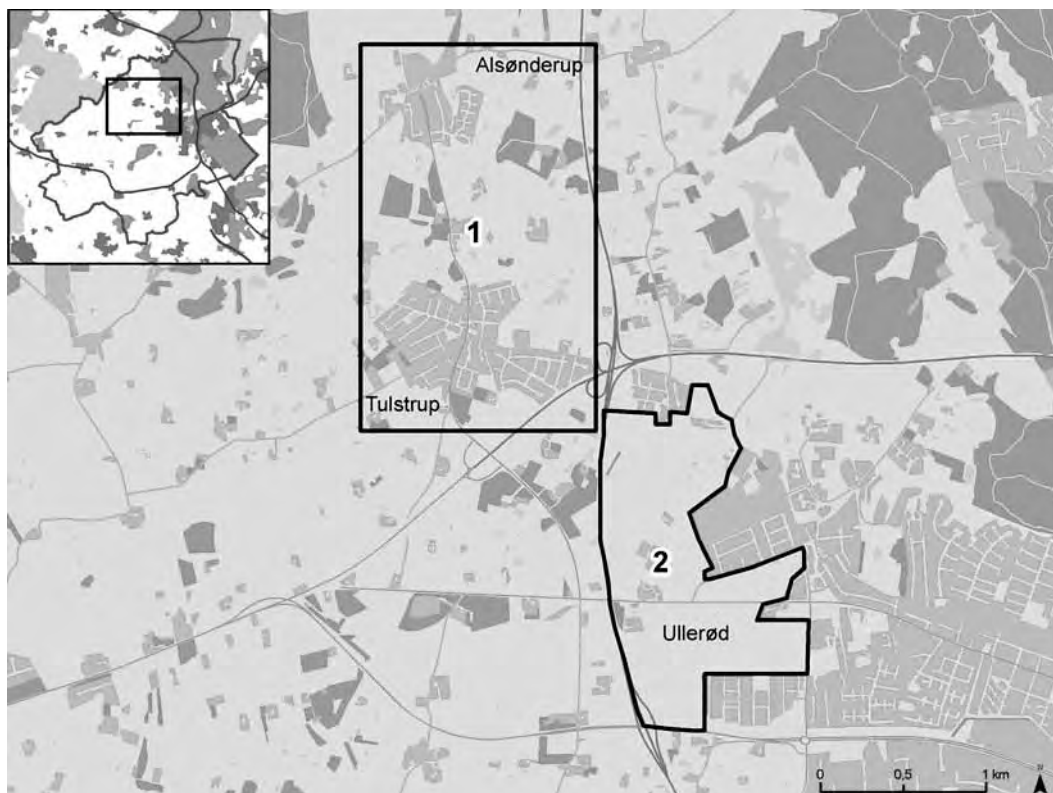
Flere empiriske undersøgelser underbygger disse teorier. Ottosson & Grahn (2005) konkluderer i en svensk undersøgelse at koncentrationsformåen hos ældre mennesker på et plejehjem, øges mere efter én times ophold i et grønt område frem for én times ophold i deres favorit rum indendørs. Orsega et al (2004) har ligeledes undersøgt en population af ældre mennesker, hvilket underbygger sammenhængen mellem forskellige psykofysiske sundhedsindikatorer og længden af ophold i grønne områder. Hartig et al (2003) har undersøgt restitueringsgraden af unge stresspåvirkede studerende i henholdsvis naturlige og urbane omgivelser. Den bedste psykologiske restitution opnåede forsøgspersonerne ved ophold i naturlige omgivelser. Ulrich et al (1991) fremviste forskellige videopræsentationer af enten urbane- eller naturomgivelser til stressede forsøgspersoner. Efterfølgende målinger af forsøgspersonernes respons (blodtryk, puls, muskelsammentrækning) viste, at udsyn til naturomgivelser i sig selv har en afstressende virkning. Flere svenske spørgeskemaundersøgelser (Grahn & Stigsdotter 2003, Stigsdotter & Grahn 2004) og den danske undersøgelse Hansen et al (2005), fandt en signifikant sammenhæng mellem stressforekomst og anvendelsen af urbane grønne områder. Stressniveauet falder jo mere man færdes i grønne områder. Samtidig viser undersøgelsen at nærhed til grønne områder har en meget stor betydning for hvor ofte de anvendes.

De mange empiriske undersøgelser bakker op om teorien, at ophold i grønne omgivelser har en sundhedsfremmende effekt på vores psykologiske helbred. Samlet kan det siges, at disse resultater peger på en klar sammenhæng mellem vores almene velbefindende og nærheden til natur og grønne områder. Denne erkendelse afspejler sig i nye former for bebyggelse f.eks. i form af den såkaldte landskabsby, som er en bytype som ikke er særlig præcist defineret, men som forsøger at indbygge en nær kobling mellem boligen og naturen. Prisen for dette er til gengæld et forholdsvist stort arealforbrug i forhold til den mere traditionelle bymæssige bebyggelse.

5. Eksempler på bynært landbrug og natur nær boligudvikling i Hillerød Kommune

Hillerød Kommune er en hovedstads kommune med 46.000 indbygger ca. 38 km nord for København hvor af ca. 30.000 er bosat i byen Hillerød. I forbindelse med kommunal-reformen, som reducerede antallet af kommuner fra 271 til 98, blev kommunen fusioneret med Skævinge kommune og et mindre delområde Uvelse fra Slangerup Kommune. Samtidig blev kommunen udpeget som regions hovedstad for en af de fem nye regioner, der blev dannet i forbindelse med kommunalreformen. Den er en udviklingsorienteret vækstkommune, som udgør det yderste led i en af Storkøbenhavns fem byfingre. Der er derfor gode infrastrukturelle forhold fra København til Hillerød. Hillerød by blev dannet under Frederik den 2, der midt i 1500tallet igangsatte udviklingen og byggede Frederiksborgsslot. Slottet blev ombygget og udvidet af hans søn Christian den 4. Hillerød by er knyttet til slottet, der ligger centralt i byen, der i dag fremstår som stort klassisk renæssance slot fra 1605, dog opbygget efter en brand i 1800 tallet af Brygger Jacobsen en af landet store mæcener. Slottet udgør en vigtig del af kulturarven i Nordsjælland og er byens væsentligste turistattraktion og samtidig byens vartegn.

Udviklingen af byen tog især fart under industrialiseringen fra midten af 1800 tallet, og erhvervslivet har været præget af handel og forskellige industrivirksomheder. Kommunen har i de senere år været i kraftig vækst, dels som følge af den generelle boligudviklings trend, hvor stadig flere søger ud af de større byer og bosætter i mere naturnære og grønne områder. Tilvæksten i løbet af de sidste fem år er på 1400 boliger (Hillerød Kommune 2008). Dels finder der også en stor vækst sted indenfor virksomheder, der er knyttet til medicinalvirksomheder. Kommunen har udviklet sig så den i dag udgør en central del af den såkaldte Medicon Valley. Flere større internationalt anerkendte medicinal-virksomheder, som Novo Nordisk og det amerikanske Biogen Idec har inden for få år lokaliseret sig i kommunen, og det er som nævnt en udvikling som fortsat pågår. Lokaliseringen af disse virksomheder er et udtryk for regionens førende position indenfor biotek- og medicinalindustrien.



Figur 3. Hillerød kommune og de to landsbyer Alsønderup og Tulstrup (1) og det nye byudviklings område Ullerød (2)

Hillerød Kommune er placeret centralt i Nordsjælland, mange steder er landskabet kuperet med dødis præg, hvilket medvirker til at give et meget varieret landskabsbillede. Mod Øst ligger de to store skove Store Dyrehave og Grib Skov, som er præget af de tidligere kongers jagtinteresser, mens mindre landbrug, søer og skove karakteriserer landskabet i den vestlige del af kommunen. Jorden er forholdsvis ringe og landbruget domineres af mindre og mellemstore hobbybrug og horseCulture, og der er meget få landbrug, der fungerer som egentlige fuldtidsbedrifter i kommunen. En del af kommunen ligger indenfor det område, som i jan 2008 er udpeget som ny Nationalpark på Sjælland. Det berører specielt området fra statsskovene fra Gribskov til Arresø, der er Danmarks største sø. Udpegningen af en nationalpark i kommunen må forventes at øge interessen for bosættelse i området yderligere.

Hillerød by er forholdsvis kompakt, i centrum af byen findes Frederiksborg Slot og Slotsparken og bykernen er forbundet med landskabet igennem tre landskabskiler, der stor set er friholdt for bebyggelse. Kilerne er domineret af menneskeskabt natur i form af rekreative anlæg, parker, golfbaner og idrætsanlæg. To af kilerne går helt ind til byens centrum og tilsammen medvirker de til at skabe en god forbindelse til landskabet. Hillerød er bl.a. karakteriseret af, at der er forholdsvis få muligheder for større byudvikling. Ullerødområdet "syd-byen" er dog pt. ved at blive udviklet som et kombineret by og naturlandskab med 1500 boliger.

Nord for byen findes to mindre bysamfund Tulstrup og Alsønderup (se figur 3), der er oprindelig tale om to landsbyer, men i løbet af de sidste 35 år, er de gradvist blevet udviklet til mindre bysamfund. Begge disse byudviklingsområder indgår som eksempler på hvordan landskabsaspekter og byudviklingsbehov har udviklet sig igennem de sidste 30 år. En anden udvikling, som betyder en snigende urbanisering af det bynære landskab er strukturudviklingen i landbruget som bevirker, at der kommer færre men større bedrifter. En proces der samtidig skaber nye mindre næsten jordløse ejendomme, som er tilknyttet mange ikke landbrugsorienterede interesser.

Bynært landbrug og landbrugets udvikling samt rolle i det multifunktionelle landskab

Landbruget i Danmark gennemgår fortsat en kraftig struktur forandring hvor antallet af fuldtidsbrug falder hurtigt, derimod udviser antallet af deltidsbrug et meget mindre fald. I 2001 var der således 23.689 fuldtidsbrug og 29.100 deltidsbrug. I 2015 forventes disse tal, at være faldet til henholdsvis ca. 12.000 og ca. 19.000 (Ministeriet for fødevarer og landbrug 2003).

Der sker med andre ord en meget voldsom strukturudvikling, der går i retning af færre, men større brug. Denne udvikling er specielt markant i hovedstadsregionen på grund af de mange andre arealinteresser, som der her er knyttet til lokaliseringen på landet. Høje jordpriser, miljømæssige problemer, naboer uden relation til landbrugsfaget samt rekreative interesser gør det vanskeligt at drive et traditionelt produktions landbrug i hovedstadsregionen. Antallet af fuldtidsbedrifter er derfor faldene i regionen og har været det i en længere årrække. I 1982 var der således mere end 5000 bedrifter i regionen, mens dette antal var faldet til 3000 i 2006 svarende til et fald på 40% (Danmarks Statistik Statistikbanken 2008). Derimod var det dyrkede areal kun faldet fra 129.000 til 121.000 ha (ibid), hvilket er et fald på kun 6 %. Denne opgørelse omfatter både hel- og deltidsbrug.

Udviklingen bekræftes af en række undersøgelser, som nærmere har undersøgt udviklingen i hovedstadsregionen. Præstholm og Kristensen (2004, 2006, 2007) har undersøgt forholdene i Gundsø kommune, som ligger i samme afstand fra København som Hillerød. Området minder også på mange andre punkter om Hillerødsområdet både med hensyn til landskab, jordtyper og erhvervsstruktur. Undersøgelserne her påviser en pågående og betydelig forandring i landbrugsstrukturen, der også afspejles i tallene fra Danmarks statistik.

Busck et al (2006) har undersøgt 8 områder omkring hovedstadsregionen her af 2 i Nordsjælland i 1984, 1994 og 2004. De konstaterer et fald fra 14 til 5 fuldtidslandbrug mens antallet af deltids og hobby landmænd derimod tilsammen går en smule frem.

Landbrugetsproduktion udgør ca. 11 % af landets samlede eksport og er fortsat en vigtig del af den danske økonomi på trods af det fortsat mister betydning. Landbruget opdeles som følge af strukturudviklingen i stigende grad i to vidt forskellige typer. Det højproduktive, fortrinsvis animalske og stærkt specialiserede produktions landbrug, og de stadig mere hobbyprægede deltids eller fritidsbrug. Sidstnævnte er karakteriseret ved et mindre dyrehold, typisk nogle få får eller heste. Men som tallene fra Danmarks statistik også indikerer, er forandringen i arealanvendelsen derimod mindre end man umiddelbart ville tro i forhold til forandringen af strukturen. I forbindelse med generationsskiftet bliver jorden typisk solgt fra og den oprindelige gård konverteres til et hobbybrug bestående af gårde tilknyttet 5 til 10 ha. Jorden der skilles fra dyrkes med andre ord fortsat, hvilket også indikeres af udviklingen i antallet af bedrifter i Hovedstadsregionen, der er større end 200 ha. Dette antal er steget fra 44 i 1982 til 95 i 2006 (Danmarks Statistik).

Præstholm og Kristensen (2007) taler i forbindelse med det stigende antal mindre landbrug om push og pull faktorer, der gør sig specielt gældende i Hovedstadsregionen. En faktor er det hektiske liv i storbyen, som her kan opfattes som en push faktor, en anden faktor kan være prisen på erhvervsbygninger. Derimod virker det mere rolige liv på landet nær på naturen og rekreative områder, som en pull faktor. Dette underbygges af en række undersøgelser der indikerer, at der i disse år er en øget fokus på de rekreative kvaliteter i det åbne land (Kaae og Madsen 2003, Jensen 1998, Præstholm et al 2002). Ikke mindst er besøgene i skovene stigende (Jensen & Koch 1997, Jensen 2003, Hansen-Møller 2002, Jensen og Skov- Petersen 2002). En anden medvirkende faktor, der ikke skal undervurderes og som bør nævnes i denne forbindelse er, at der siden 1980'erne er sket en betydelig liberalisering af landbrugsloven. Dette har gjort det betydeligt enklere for ikke landbrugsuddannede, at overtage en mindre ejendom. Samtidig er det også blevet tilladt, at have et forholdsvis stort dyrehold på trods af den manglende uddannelse. Dertil kommer, at der også er forskellige skattemæssige fordele forbundet med en landbrugsejendom, som er tilknyttet landbrugspligt.

Hverken i planloven eller landbrugsloven findes der specifikke regler eller love, der er målrettet udviklingen af et specielt bynært landbrug, hvor målet også er at det skal kunne varetage og formidle forskellige rekreative funktioner. Og der er heller ikke en speciel fokusering på de muligheder, som kunne findes i udviklingen af en mere byorienteret multifunktionel produktions type. Problemstillingen er særdeles aktuel i hovedstadsområdet ikke mindst i Hillerød Kommune. Besøgsgårde og gårdbutikker findes i et vist omfang, især i områder med en forholdsvis hyppig besøgsfrekvens ved større veje og lignende. Der er dog tale om mindre private initiativer og der findes ikke specielle lovgivnings eller støttemuligheder, der tilgodeser denne form for arealanvendelse. Resultatet er derfor meget få egentlige besøgsgårde, og der forekommer ikke større gårde med dette som et primært fokus, som det for eksempel kendes fra områder nær større byer i Tyskland og Holland. Det forholdsvis få antal gårdbutikker kan undre da

lokaliseringen i Nordsjælland, som har landets største indbyggertæthed i det åbne land, burde danne basis for et godt kundegrundlag. Men dette forhold skyldes sandsynligvis at bedrifterne bliver brugt til anden erhvervsmæssig anvendelse end landbrug. Præstholm og Kristensen (2007) konstaterer i deres undersøgelse, at der på 43 % af de undersøgte bedrifter foregår andre økonomiske aktiviteter, der overhovedet ikke er relateret til landbrugserhvervet. Dertil kommer de ejendomme, som kun beskæftiger sig med landbrug på hobbybasis. Dominerende aktiviteter i de tidligere landbrugsejendomme i denne forbindelse er bygningskonstruktion, transport og konsulentvirksomhed. Flere af disse aktiviteter udnytter de tidlige stalbygninger og har omdannet dem til så de passer til det nye formål.

Fokusering på egentlig landbrugsvirksomhed blandt de nye tilflyttere er med andre ord lav. Og de ovenfor citerede undersøgelser påviser alle, at der i praksis er en tale om en snigende urbanisering af det bynære landbrugslandskab. Enkelte kommuner er dog blevet opmærksomme på dette forhold, og er begyndt at fokusere på nye muligheder for at fastholde landbruget om end i en mere ekstensiv form. Dette er ikke mindst blevet aktuelt efter udpegningen af en ny nationalpark i Nordsjælland, som på sigt sandsynligvis vil komme til at omfatte store ikke statsejede arealer. For eksempel undersøger en større kommune i øjeblikket, hvorvidt det er muligt at opkøbe bynære landbrug for derefter at sælges dem igen tilknyttet specielle klausuler, som kan tilgodese en mere flersidig funktion. Men i øjeblikket ses ingen større forandringer i denne retning. Tværtimod ses en udvikling omkring hovedstaden, hvor landskabet bliver stadig mere utilgængeligt. Dette er en følge af at de primære landbrug skifter funktion og overgår til hobbyproduktion og horseculture, hvilket medfører at markveje og stier forsøges lukket for udefrakommende besøgende (Præstholm og Kristensen 2004, 2006). Denne udvikling sættes i perspektiv af initiativet *Spor i landskabet*, som har til formål at skabe frivillige stier i landskabet. Initiativet blev etableret i 1997 som et fælles projekt mellem friluftorganisationerne og Landbruget. Formålet var, at skabe nye vandrestier i det åbne land ad frivillighedens vej. Sporene bliver lavet på baggrund af en frivillig aftale med jordejerne, som etablerer vandrestier på deres jord, skov og/eller åbne land. Der er i tidens løb blevet etableret 130 spor i hele landet, der tilsammen dækker over mere end 500 km vandrestier i hele landet. Men initiativet har i Nordsjælland i løbet af de sidste ti år kun resulteret i etableringen af 6 stier på ialt 28 km, af disse findes kun en i Hillerød Kommune. Vanskeligheden ved at agere i et landskab, der er så forbundet med private rekreative og jagtmæssige interesser er med andre ord tydelig, hvilket også understreges af, at formanden for den lokale afdeling af Friluftsrådet ikke desto mindre betragter det som en stor succes, at der på 10 år er blevet etableret disse 6 stiforløb (Frederiksborgs amts avis den 19-01-08).

Ovenstående er et udtryk for det generelle billede, men samtidig er der i de senere år fremkommet stadig flere tiltag som på forskellig måde søger, at forbedre forholdene, ikke mindst i nærheden af byerne. Flere af disse tiltag er baseret på forskellige støtteordninger,

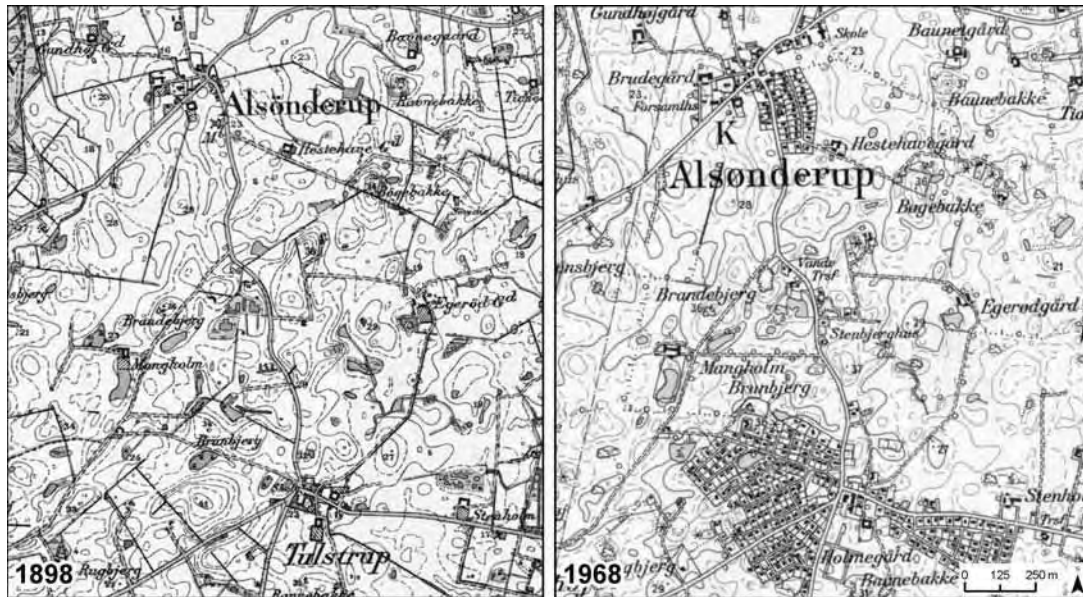
som er målrettet mod at forbedre naturforholdene i landskabet, det er for eksempel muligt at modtage støtte til skovplantning på landbrugsjord og i bynære områder. Det handler også specielt om mindre naturgenopretningsprojekter, som modtager midler fra EU støtteordninger.

Boligudviklingen i Alsønderup og Tulstrup

Forståelsen af de oprindelige landsbyers funktion og betydning har ændret sig i gennem det 21. århundrede. Udviklingen har bevirket, at de gradvist har mistet deres betydning, som bærere af et landbrugsmæssigt fællesskab. Denne udvikling er foregået i forbindelse med strukturudviklingen og moderniseringen af landbruget. Den oprindelige funktion og betydning er i mange tilfælde blevet udskiftet med andre. Udviklingen, især siden 1960'erne, har bevirket at de landsbyer, som har været placeret hensigtsmæssigt, set ud fra et infrastruktur synspunkt, har kunnet tiltrække eller fastholde en udvikling i kraft af nye boliger. Til gengæld bevirkede udviklingen, at den tidligere tætte og funktionsrelaterede kobling mellem landsbyen, og det omkringliggende landskab, blev stadig mindre. Siden slutningen af 1990'erne har man dog i stigende grad været opmærksom på den attraktionskraft, der er forbundet med det at være nær ved naturen, og man har derfor forsøgt at tage højde for dette i nye boligudviklingsprojekter.

De to mindre landsbyer Alsønderup og Tulstrup 5 km nord for Hillerød, der er placeret ude i landskabet (se figur 3), er eksempler på denne udvikling. Der er oprindeligt tale om to mindre landsbyer, som har bestået af nogle få gårde. I Alsønderup findes der endnu 4 gårde som forsat driver landbrug.

Begge landsbyer har siden 1950'erne været genstand for en betydelig vækst, som i især tog fart først i 1970'erne, og indbyggerantallet er i denne periode blevet flerdoblet i begge landsbyer. De to landsbyers udvikling er for så vidt meget karakteristisk for byudviklingen i kommunens mindre bysamfund igennem de sidste 35 år. Den er foregået i mindre etaper, oftest uden en større overordnet strategi og mere i form af private entreprenør projekter. De nye boligprojekter er ganske traditionelt blevet udviklet omkring den gamle landsbykerne. Halvtredsernes byggeri var præget af enkeltstående håndværksmester boliger ofte af høj kvalitet, men i løbet af tresserne og 1970'erne blev der etableret mange nye type- og parcelhuse alle med egen have. I det meste af denne vækst periode er der blevet bygget traditionelt og tæt. For så vidt angår koblingen til grønne rekreative områder, er dette ikke tænkt ind som en del af boligudviklingen. Parallelt med byudviklingen i de to lokaliteter er adgangen til landskabet derfor i stigende grad blevet vanskeliggjort. En gennemgang af 10 byudviklings projekter igennem de sidste 35 år i de to landsbyer viser, at det kun er i forbindelse med et byggeri fra 1999 omkring området Lyngbakken i Alsønderup, at der indtænkes grønne områder i forbindelse med de nye boliger.



Figur 4. Alsønderup og Tulstrup i 1898 og i 1968. Der ses en kraftig boligudvikling i begge landsbyer som startede i løbet af 1960'erne. (KMS Høje målebordsblade 1898 og lave målebordsblade 1968).

Den nordligste landsby Alsønderup fremstod i 1999, som et tætbygget boligområde bestående af ældre huse, et par gårde og to større parcelhuskvarterer. Landsbyens eneste grønne område var en mindre branddam og et sportsanlæg i landsbyens nordlige del. I 1999 blev der iværksat en nyanlæggelse af 50 parcelhuse på en ny udstykningen kaldet Lyngbakken i udkanten af byen. Der var ikke indtænkt egentlige bæredygtigheds betragtninger i forbindelse med lokalplanen. Derimod var der en række generelle krav omkring en række planmæssige forhold samt en maksimal bebyggelsesprocent på 25, der skulle overholdes. Byggeprocenten og de generelle plankrav, fik afgørende betydning for den nye bydels endelige udformning. For eksempel blev det angivet, at den nye bebyggelse skulle adskilles fra det ældre Alsønderup igennem et grønt anlæg, der skulle fremstå som en åben græsslette med spredt beplantning (Hillerød Kommune 1997). Samtidig fremgik det, at de enkelte parcelhusgrunde skulle adskilles af grønne fælles arealer, og at de enkelte parceller kun måtte adskilles med levende hegn. Husene, der har en størrelse på mellem 111 og 140 m², er for de flestes vedkommende placeret på en forholdsvis lille grund på 440 m², som kun giver mulighed for en mindre have. Som kompensation for de små grunde har de enkelte parceller alle adgang til det fælles grønne område, som drives af grundejerforeningen. Igennem disse krav omkring sammenhæng og grønne arealer adskiller det nye boligområde sig radikalt fra de tidligere boligprojekter i de to landsbyer. Disse er karakteriseret ved betydeligt større grunde mellem 700 og 1100 m², typisk adskilt med hække eller fast hegn. Dette har skabt et traditionelt og lukket parcelhuskvarter uden speciel relation til landsbyen i øvrigt og uden grønne fællesarealer.



Figur 5. Lyngbakken i Alsønderup 2006, området udgør 4,7 ha og bebyggelsesgraden er 25 %. Området udgør nu en integreret del af den gamle landsby og de grønne udearealer fungerer som fællesarealer, der både anvendes af beboerne og af den øvrige befolkning i området.

Sammenholdes Lyngbakken med det ældre parcelhus kvarter fra 1970'erne lige vest for (se figur 5) viser det sig, at bebyggelsesgraden faktisk er højere på Lyngbakken end i det

ældre parcelhuskvarter og dette på trods af, at der på Lyngbakken også er adgang til et grønt fællesareal. Forskellen skyldes især, at der på lyngbakken er tale om langt mindre grunde end det er tilfældet i det ældre parcelhus kvarter.

Boligområdet Lyngbakken er et eksempel på, hvordan man igennem planlægning har forsøgt at fastholde en forholdsvis høj bebyggelsesgrad, og samtidig forbedre adgangen til natur og grønne områder. Byggeriet imødekommer ønsket om at være tæt på grønne områder samtidig med, at det opretholder en forholdsvis høj bebyggelsesgrad, arealforbruget er derfor forholdsvis ringe. Byggeriet er især blevet populært blandt mange unge børnefamilier, og i 2000 var der næsten 100 børn i den nye bebyggelse. Igennem en bosættelsen i det mindre lokalsamfund opnår børnefamilierne en let adgang til skole og andre institutioner, og samtidig bor de tæt på de grønne områder uden for storbyen. Det lukkede vejssystem skaber samtidig en større sikkerhed for børnene. Derved medvirker bebyggelsen til at fastholde aktivitet i den ældre landsby samtidig med, at bebyggelsen i kraft af sin udformning forsøger at knytte sig til landsbyens oprindelige struktur. Området er derimod dårligt forbundet til de omkringliggende byer med hensyn til offentlig transport, og ved en bosættelse her bliver familien ofte nødt til at anskaffe to biler.

De to landsbyer er eksempler på hvordan kommunen har medvirket til at udvikle de to oprindelige landsbyer, og har igennem skoler og andre institutioner forsøgt at sikre dem som et attraktivt boligmiljø. Målet har i en periode været, at udvikle de to landsbyer så de voksede sammen, med det formål at de derved kom til udgøre en egentlig forstad til Hillerød by. Ønsket fra lokalsamfundet har derimod mere gået i retning af at fastholde de to landsbyer som selvstændige bebyggelser, hvilket efterfølgende er blevet taget til efterretning af kommunen.

Igennem borgermøder i lokalområdet, som er en sammenslutning af de lokale foreninger i området fremgår det, at mange beboere i de to landsbyer opfatter det som et stigende problem, at de kun i ringe grad har adgang til landskabet omkring dem. I Danmark findes der ingen allemandsret, og man har i princippet kun lov til at færdes på etablerede stier hvis det er på privat jord eller skov større end 5 ha. Udflugtslandskabet er indenfor relativ kort rækkevidde- 5 – 10 min. i bil, men adgangen til hverdagsnaturen, der her er defineret som grønne områder indenfor 5 til 10 min. gang fra boligen, er meget begrænsede. På dette punkt repræsenterer det nye boligområde i Alsønderup en nyskabelse, idet bebyggelsen er omgivet af et parklignende anlæg. Bebyggelsen forsøger at skabe en mere naturlig kobling til det omkringliggende landskab, prisen herfor er nogle forholdsvis små grunde og en forholdsvis tæt placering af de individuelle huse, men resultatet er at bebyggelsen pr. beboer optager mindre plads end det traditionelle parcelhus kvarter.

Det generelle ønske for bedre adgang til natur og landskab har ført til en række forskellige initiativer med det formål at skabe nye adgangsmuligheder. Lokalrådet har for eksempel fremsendt forslag til nye stier til kommunen og det lokale skovdistrikt.

Desuden har borgerne fra lokalområdet deltaget i en af Hillerød Kommunes visionsgrupper ”Nem adgang til naturen” med henblik på at forbedre adgangsforholdene til landskab og natur i kommunen. Dette samarbejde omtales nærmere senere i denne artikel.

Ullerød et bynært boligudviklings område ud fra bæredygtige principper

Som det fremgår tidligere i denne artikel spiller landskabet og adgangen til grønne områder en stadig større rolle i forbindelse med den nutidige byudvikling. Mange moderne danske nybyggerier inddrager den øgede bevidsthed om naturens og grønne områders effekt på det almene velfindende. Den øgede fokusering på det grønne kommer især til udtryk i byplanen, som det for eksempel var tilfældet i det nye byggeri i Alsønderup, men mønsteret ses også i langt mere omfattende byudviklingsplaner. Et eksempel på dette er Ullerødbyen, der er et nyt boligområde i Hillerød Kommune (se figur 3 (2)). I denne del af Hillerød er der igangsat et byudviklingsprojekt, som skaber en helt ny bydel. Der udlægges i alt 150 ha. og det er målet, at der etableres ca. 1500 boliger. Der er med andre ord tale om en bebyggelsesgrad, der er lavere end Lyngbakken og endda lavere end det omtalte parcelhuskvarter fra 1970'erne. Men i modsætning til disse to byggerier anlægges Ullerødbyen efter en række bæredygtigheds kriterier. Byudviklingen i Ullerødbyen forholder sig derved aktivt til skabelsen af et nyt lavenergi byggeri i et rekreativt landskab til glæde for de nye beboere.

Den nye bydel er beliggende i den vestlige del af byen i umiddelbar nærhed af en motor- trafikvej der fører direkte til København, og mindre end 2 km fra S-toget. Bydelen er i disse år ved at blive etableret, men de første planer om områdets udvikling går tilbage til 1970'erne da der blev udarbejdet en helhedsplan for Ullerødbyen, denne blev dog aldrig vedtaget. Ideen blev imidlertid genoptaget i 2003, da der blev afholdt en større idekonkurrence, udgangspunktet var ønsket om at skabe en visionær ny bydel. Der blev derfor opstillet en række forudsætninger og krav som skulle opfyldes i forbindelse med byggeriet:

- Landskabet skal binde bydelen sammen
- Alle boliger skal have adgang til grønne elementer
- Boligbyggeri skal udformes nytænkende og oplevelsesrigt
- Økologiske og bæredygtighedsprincipper indgår som en selvfølge.

Kilde: Hillerød kommune 2006, a, b, c

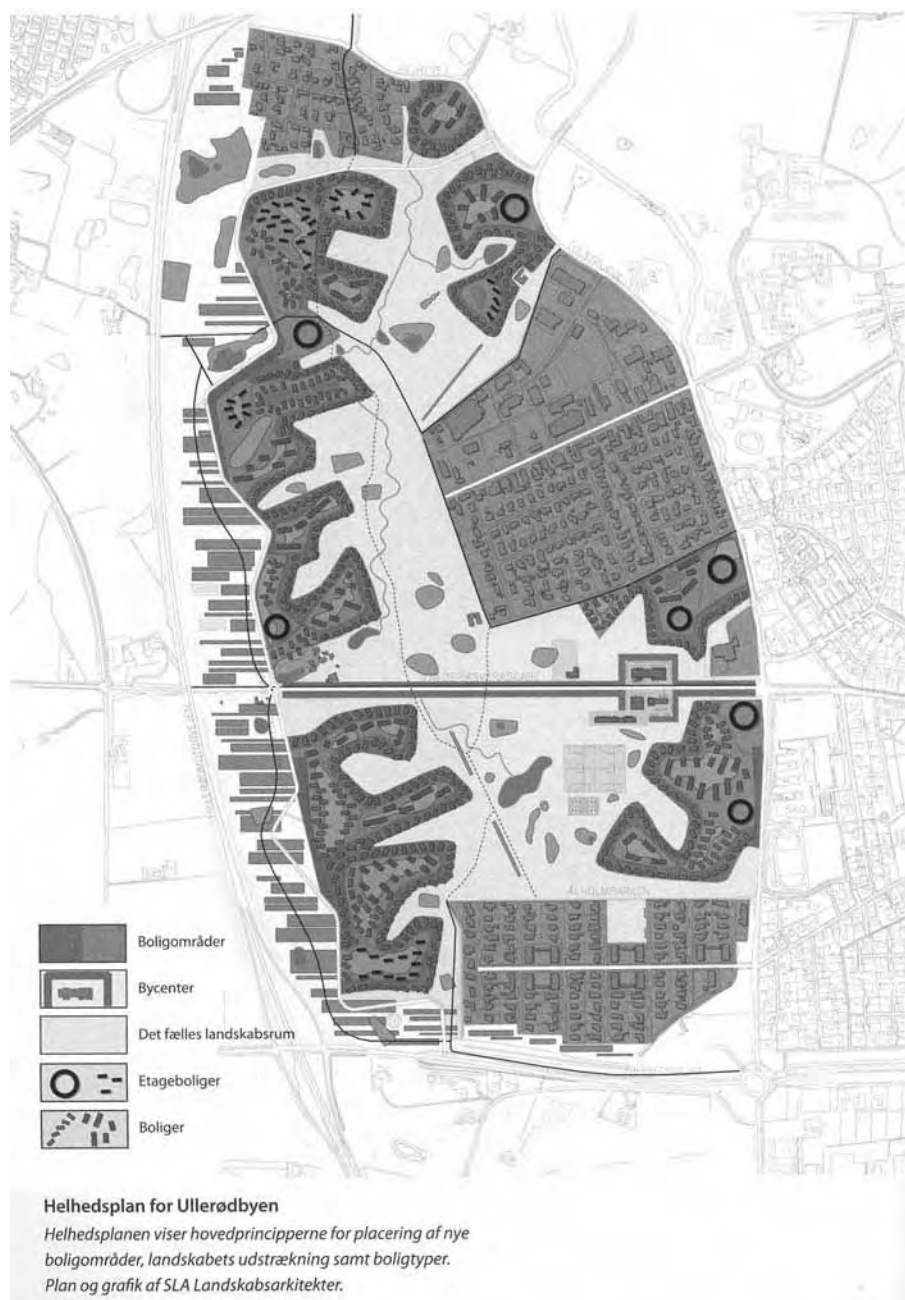
Tegnestuen som vandt idekonkurrencen lancerede området, som en landskabsby idet begrebet dog ikke er specielt klart defineret. Begrebet kan som koncept nærmest oversættes til ”en moderne landsby”. Og det nævnes at der lokalt i området skal være en tæt kobling til landskabet og, at der også skal findes en række institutioner og forretninger der tilpasses de behov, som de lokale beboere har. Som en konsekvens af denne byplanform vil der både være adgang til mindre lokale og samtidig til større

centrale grønne områder. Kommunen argumenterer i denne forbindelse for vigtigheden af et centralt grønt anlæg kaldet fælleden. De nye boligområder strækker sig som tunger ud i det centrale grønne landskab, samtidig er der planlagt indre grønne byrum, som i praksis bevirker, at hver bolig vil have adgang til det centrale og det lokale grønne rum. De laveste enfamilie huse placeres nærmest det centrale grønne anlæg, mens der på større afstand ligger tæt-lave boliger og derefter egentlig etagebyggeri.

Området som den nye bydel etableres på, er karakteriseret ved at være tidligere landbrugsjord, og der er tale om en homogen, meget fladt og jævnt område. Projektets mål er derfor også at omforme dette og derved skabe et inspirerende og spændende landskab. Fælleden skal ligge midt i bebyggelsen, som vender sig ind imod den centrale grønne del. Et tidligere rørlagt mindre vandløb reetableres og på tilsvarende måde etableres flere mindre søer. Der etableres flere mindre skove eller lunde, og ud mod motortrafikvejen etableres en tættere varieret skovbeplantning. Det er meningen at området skal have et forholdsvis lavt plejeniveau således, at det kommer til at fremstå naturligt. Planen er blevet finjusteret på et borgermøde, hvor fremmødte borgere medvirkede til, at sætte deres præg på udformningen af stier og det grønne anlæg. Man stiler efter et udtryk, der minder meget om en åben græsslette iblandte større træer og umiddelbart virker anlægget, som om det er blevet inspireret af Dyrehaven nord for København.

Byggeriet har nu pågået i et års tid og er nu ved at tage form, og det er derfor muligt at undersøge i hvilket omfang det følger de overordnede intentioner. Der er ikke tvivl om at beboerne får meget gode adgangsforhold til de nyskabte grønne områder. Og der indtænkes også bæredygtigheds principper omkring et lavt energiforbrug, anvendelse af miljørigtig energi og en mindselse af ressourceforbruget. Kravet om bæredygtighed imødekommes desuden igennem et EU medfinansieret solcelleanlæg. Derimod har kravet om at byggeriet skal udformes som nytænkende i nogen grad vist sig at være vanskeligt at imødekomme. Dette skyldes at større arealer er blevet opkøbt af private byggevirksomheder, der på grund af de tilknyttede økonomiske forhold bygger forholdsvis traditionelt. De nye huse fremstår derfor i flere tilfælde, som værende forholdsvis traditionelle i forhold til det oprindelige indtryk man fik af udbudsmaterialet. Dog indtænkes der lavenergi løsninger i forbindelse med byggeriet. Byggeriet er også karakteriseret ved at der fokuseres meget på de landskabelige aspekter, der skal danne en grøn ramme for de nye beboere, men samtidig forholder kommunen sig ikke indgående til det arealforbrug, som landskabsbyen repræsenterer. I kommunes egen hvidbog fremgår det dog, at bebyggelsestætheden i visse område forøges af hensyn til det samlede arealforbrug (Hillerød kommune 2005 s. 28). Anvender man i den forbindelse bæredygtighedsprincippet på den måde, at det også omfatter landskab og kulturhistorie, kan man dog konstatere, at landskabsbyen ved Ullerød set ud fra et landskabeligt synspunkt er betydeligt mindre bæredygtigt end byggeriet i Alsønderup. Dette skyldes specielt, at på trods af en let forhøjet bebyggelsestæthed i visse områder, er arealforbruget pr. beboer meget stort, og samtidig bryder byggeriet med erklæringen om at fastholde en klar

grænse mellem by og land. Ullerødbyen kommer nærmere til at danne en diffus overgang til det omkringliggende åbne land.



Figur 6: Landskabsbyen Ullerød på 150 ha med ca. 1500 boliger. De mørke områder repræsenterer boligområderne.

Borgerinddragelse

Som nævnt tidligere i denne artikel lægges der i den nye planlov op til en mere aktiv borgerinddragelse end der hidtil har været tradition for i dansk planlægning. Borgerinddragelse i forbindelse med amt og kommuneplanlægning har i Danmark typisk bestået

af traditionelle høringsrunder eller perioder for indsigelse, for eksempel i forbindelse med nye lokalplaner. Men et af argumenterne for den nye planreform var ønsket om, at bringe beslutningsprocessen tættere på borgerne. Som led i denne proces er der blevet formuleret en række mål for det fremtidige samarbejde mellem kommunen og borgerne. Det valgte eksempel på denne nye form for borgerinddragelse er også her fra Hillerød Kommune, idet kommunen igennem de sidste par år har eksperimenteret med forskellige former for borgerinddragelse. Det konkrete eksempel drejer sig om en borgerinddragelses proces, der forløb som et led i forarbejdet til en ny planvision, som skulle danne grundlaget for den kommende kommuneplan i 2009.

Dannelsen af naturvisionsgruppen i Hillerød

I marts 2006 afholdt Hillerød Kommune en stor netværkskonference, hvor 140 interesserede borgere, interesseorganisationer samt politikere og embedsmænd deltog. Formålet med dette initiativ var et generelt ønske om at forbedre nærdemokratiet igennem at inddrage borgerne i udviklingsprocessen af ny planstrategi for Kommunen. Behovet for en ny planstrategi blev aktualiseret af, at kommunen var blevet sammenlagt med nabokommunen Skævinge og med Uvelse i forbindelse med kommunalreformen. Kommunen ønskede i denne forbindelse, at præsentere en række borgere for forskellige dilemmaer, som de selv beskriver som ”to forskellige veje at gå, som udelukker hinanden” (Hillerød Kommune sept.2007). Planstrategiens indhold og vision frem til 2020 blev opdelt i følgende 7 temaer:

- -Kommunens værdier og rolle i regionen
- -Boliger og Miljø
- -Natur og Miljø
- -Kompetencer og sundhed
- -Oplevelser
- -Trafik
- -Ansvar og inddragelse

På netværkskonferencen blev disse temaer præsenteret og efterfølgende blev der dannet 10 visionsgrupper, som igennem et halvt år arbejdede videre med de specifikke dilemmaer og problemstillinger.

Visionsgruppen med arbejdstitlen *Nem adgang til naturen* var en af de 10 visionsgrupper, der blev nedsat som et resultat af netværkskonferencen. Visionsgruppen kom til at bestå af 13 personer med forskellig tilknytning til organisationer, partier og lokale grupper i den nye reformkommune. Den varierede baggrund viste sig at være en stor fordel i det videre arbejde.

Formålet var at styrke adgangen til, og brugen af naturen bl.a. på baggrund af nye danske undersøgelser, der viser en række positive effekter på folks almene velbefindende når man færdes i naturen. Gruppen fokuserede derfor både på at kortlægge og formidle eksisterende friluftsmuligheder samt at skabe nye muligheder. Arbejdet med de eksisterende og kommende friluftsmuligheder omfattede tre grundlæggende udfordringer:

- *Forbedring af landskabsforvaltning og landskabsplanlægningsgrundlaget*
Der er behov for at forbedre planlægnings- og forvaltningsgrundlaget omkring rekreative og friluftsomorienterede aktiviteter. Forskellige organisationer har kortlagt en række specifikke rekreative funktioner i det åbne land og i Statsskovene. Men det var endnu ikke undersøgt om disse informationer kunne kombineres således, at de kunne udgøre et mere homogent og dækkende informations og beslutningsgrundlag.
- *Borgerinddragelse i forbindelse med en samlet kortlægning af friluftsdimensionen,*
Kortlægningen af friluftsdimensionen fremstår i mange tilfælde noget usystematisk, og i visse tilfælde forekommer den at være løsrevet fra borgernes aktuelle ønsker og behov. Der var derfor et ønske om at inddrage borgerne mere aktivt i forbindelse med udviklingen af friluft- og oplevelsesmuligheder i deres lokalområde. I forbindelse med dette var det ønsket, at visionsgruppen bidrog til at skabe et mere homogent forvaltningsgrundlag, som skulle udspringe af borgernes aktuelle behov
- *Sundhedsdimensionen*
Der er en øget fokusering på de sundhedsmæssige effekter, som er knyttet til anvendelsen af de rekreative og grønne områder. I denne forbindelse var det målet, at en kortlægning af de nuværende muligheder kunne medvirke til at visualisere det fremtidige potentiale.

Processen

Naturgruppen fokuserede på 3 opgaver :

- Et friluftskort med eksisterende stier og faciliteter i kommunen samt et visionskort til politikerne med ønskede stier og faciliteter.
- En formidling af stier og ture ved en ”klummestafet”
- En ”Vision for natur og friluftsliv i Hillerød Kommune”

Undervejs holdt naturgruppen møder ca. en gang om måneden. Derudover blev der afholdt 5 borgerværksteder i udvalgte lokalområder.

Udvikling af et friluftskort og et friluftsvisionskort

Friluftskortet var primært tiltænkt en anvendelse på kommunens interaktive webside, mens visionskortet var tiltænkt som et input til kommunens plangrundlag på det rekreative område. Netværksgruppen tog initiativ til afholdelse af 5 borgermøder, der geografisk repræsenterede forskellige dele af den nye reformkommune. På møderne blev kortene komplementeret via viden og forslag fra de fremmødte borgere. De endelige kort blev således baseret både på eksisterende oplysninger og på nye informationer, som fremkom igennem en dialog med borgerne i forskellige lokalsamfund i kommunen.

En klummestafet

Der var generelt enighed om behovet for en bedre formidling af stier og ture i kommunen. Derfor indgik naturgruppen aftaler med forskellige borgere, naturvejledere m.m. i kommunen, som blev bedt om at beskrive deres favorittur med en kort tekst og billeder i den lokale gratisavis. På denne baggrund kom der i løbet af nogle måneder en længere række beskrivelser af nogle selektivt udvalgte oplevelsesmuligheder i Kommunen. Avisen og de personer der beskrev turene fik meget positive tilbagemeldinger. Et par forfattere valgte at følge beskrivelsen op med en åben invitation til at folk kunne møde op og gå turen med dem på et fastsat tidspunkt. Begge gange mødte mere end 40 personer op.

En ny friluftsvision

I forbindelse med borgermøderne fremgik det, at der foruden et visionskort også var behov for udvikling af en natur- og friluftsvision for kommunen. Gruppen udarbejdede derfor et forslag med 10 punkter for Ny Hillerød kommune. Visionen består af 10 punkter, som hver blev tilknyttet en kort uddybende tekst. Formålet var at skabe et grundlag for den fremtidige forvaltning af friluftslivet således, at det indgik sammen med de muligheder, som de grønne områder i byer, skovene og det åbne land tilsammen giver borgere og besøgende i kommunen. Arbejdsgruppen udviklede visionen med bistand fra en konsulent fra Skov og Landskab, og indholdet er nøje knyttet til nyere resultater fra forskning omkring sundhed og det at færdes i grønne områder. Som et led i udviklingen blev visionen præsenteret og videreudviklet på de fem dialogmøder afholdt forskellige steder i kommunen.

6. Vision for natur og friluftsliv i Hillerød Kommune

- *Enhver borger i Hillerød Kommune skal have nem og sikker adgang til naturen*
Borgerne i Hillerød kommune skal gives bedre mulighed for at dyrke friluftslivet og opleve naturen. Dette gøres ved at sikre nem adgang til naturen og ved at give flere mulighed for dagligt at færdes i grønne områder. Der sikres god adgang til Hillerøds grønne kiler, parker, skove og omkringliggende natur, og der skabes trygge rammer for naturbesøg og opsættes tydelig information om stisystemer.
- *Ingen borger i Hillerød Kommune skal have mere end 500 meter til et grønt område*
Natur og grønne områder tæt på boligen forebygger livsstilssygdomme og fremmer livskvalitet. Nem adgang er afgørende for hvor hyppigt de grønne områder anvendes, og det er derfor visionen, at ingen borger skal have mere end 500 meter til det nærmeste grønne område.
- *Udbyggede stisystemer skal sikre forbedret adgang til natur, landskab og de grønne områder*
Mange af kommunens borgere bor i lokalsamfund, hvor mange stier er blevet nedlagt og adgang til natur og landskab er blevet vanskeligere. Visionen er at forbedre adgangen til natur, landskab og de grønne områder ved at skabe flere nye cykel-, gang- og trampestier.
- *Grønne korridorer skal forbinde grønne kerneområder, så den biologiske mangfoldighed kan spredes*
Det er væsentligt at skabe eller bevare grønne områder ved nybyggeri, som forbindes med de mange øvrige grønne områder i et samlet grønt netværk. Hillerød Kommune plejer og vedligeholder parker, sportsanlæg og grønne områder, så de gode betingelser for et rigt plante- og dyreliv fremmes. Grønne korridorer med stier sikrer forbindelse og adgang til de grønne områder.
- *Visse friluftaktiviteter henlægges til særlige områder, så interessekonflikter ikke ødelægger den gensidige glæde ved friluftslivet*
Der er mange grunde til at vi bruger naturen og mange måder at bruge den på, og der skal være plads til mange forskellige interesser. Der sikres plads til sports- og motionsaktiviteter i naturen og skabes nye lejr- og rasteplasser og bynære naturlegepladser. Særligt støjende eller belastende aktiviteter henlægges til hertil udpegede områder og anlæg.
- *Særligt følsomme eller værdifulde områder skal beskyttes*
Hillerød kommune rummer mange forskellige naturområder og nogle er mere sårbare end andre. Vi ønsker at værne om og beskytte den sårbare natur og

sikre levesteder for truede arter. I valget mellem beskyttelse og benyttelse vægtes beskyttelse højest.

- *Planlægning skal sikre fortsat skarp adskillelse mellem by og land*

Det er en vigtig kvalitet i Hillerød kommune, at der er en klar grænse mellem by og land. Visionen er at denne klare grænse fastholdes. Gennem planlægning og forvaltning styrkes landskabets karakter. Det særpræg som findes i landsbysamfundenes struktur bevares.

- *Hillerød Kommune opretter et "Grønt Råd", der er garant for dialogen med borgerne om naturforvaltning og friluftsliv*

Der oprettes et Grønt råd, hvor kommunen sammen med borgere og interesseorganisationer kan udvikle nye ideer og forslag til udvikling og brug af natur- og grønne områder.

- *Hillerød Kommune udarbejder og vedligeholder en strategi for naturformidling til gavn for børn og unge.*

Hillerød kommune sikrer børn og unge oplevelser i naturen og giver dem mulighed for at udforske den. Målet er naturoplevelser, som kan skabe glæde og bidrage til forståelse for og af naturens værdi. Der tilbydes naturformidling til alle børn og unge.

- *Hillerød Kommune samarbejder med de omkringliggende kommuner og øvrige myndigheder om natur og friluftsliv.*

I samarbejde med andre kommuner, øvrige myndigheder og organisationer skabes de bedste muligheder for både natur og friluftsliv. Der udarbejdes oplysningsmateriale om adgang til naturen og naturformidling sammen med de tilstødende kommuner og andre regionale aktører.

Kilde: Vision for natur og friluftsliv i Hillerød Kommune. Visionsgruppen for natur og friluftsliv 2007

Proceserfaringer

Erfaringerne fra netværksgruppen viser hvor langt en gruppe af frivillige borgere og interesseorganisationer kan nå. Konkret kortlagde gruppen både de aktuelle forhold, og borgernes ønsker til den fremtidige udvikling. Hermed illustreres det rekreative potentiale i kommunen. Projektet viste hvordan planlæggere og forvaltere af de statsejede arealer, og af de nye reform-kommuner, kan få et kvalitativt og inspirerende input til udviklingen af de fremtidige rekreative forhold, som samtidig er forankret i de specifikke lokalsamfund. Dette er en stor styrke i forhold til mere traditionel planlægning.



Figur 7. Borgermøde omkring en fremtidig naturvision i Hillerød kommune. Borgerne indtegner lokale oplevelses- og rekreative kvaliteter på kort som behandles og færdiggøres af kommunen

Gruppens medlemmer repræsenterede mange forskellige interesser. De var meget iderige og diskussionslystne, og den store mødedeltagelse gennem hele forløbet viser, at medlemmerne både brændte for emnet og oplevede, at der rent faktisk kom konkrete resultater ud af at deltage i naturgruppen.

Enigheden om det fælles mål – at fremme adgang til og brug af naturen – gjorde gruppen i stand til at trække i samme retning og bilægge de uoverensstemmelser der opstod mellem medlemmerne. Det var nødvendigt at uddelegere de konkrete arbejdsopgaver undervejs, men den samlede gruppe fik løbende mulighed for at kommentere resultaterne, både via mail og på de løbende møder. Desuden deltog mange af gruppens medlemmer i de 5 borgermøder, der blev afholdt undervejs. Derfor har hele gruppen et stort ejerskab til de endelige produkter: visionen, friluftskortet, friluftsvisionskortet og klummestaffetten.

Gruppens vision for natur og friluftsliv har fået stor indflydelse på den kommunale vision, hvilket skyldes at der både var politikere med i gruppen, samt at der flere gange blev afholdt visions workshops hvor gruppen kom i dialog med politikerne. Den politiske opbakning har været en stor opmuntring for gruppens medlemmer, der ikke har lyst til at opgive deres arbejde, men gerne vil danne udgangspunkt for etableringen af et grønt råd i kommunen.

Det har været væsentligt for processen, at kommunen dels har støttet forløbet med en tovholder, og at der var tilknyttet en proceskonsulent fra Skov og Landskab i gennem hele forløbet som bidrog til at omsætte ideerne til konkrete resultater og som også forestod udviklingen af friluftskortene.

Vedtagelse og implementering

Forløbet omkring udviklingen af visionen var positivt, igen viste arbejdsgruppens blandede sammensætning og baggrund at være en fordel, da den fik stor indflydelse på visionens ordlyd og form. Som understående citat indikerer:

”Vision 2020 siger at Hillerød vil skabe en bæredygtig udvikling, som er præget af inddragelse, deltagelse og anerkendelse af hinandens ansvar og roller. Vi vil videreudvikle det forpligtigende samarbejde mellem kommune og borgere . Denne arbejdsform kaldes ”selvorganisering”. Selvorganisering betyder at tage ansvar for at ændre sin egen hverdag gennem samarbejde med andre”

Kilde: Hillerød Kommune 2008

En del af udviklingen af strategien blev uddelegeret, men visionsgruppens deltagere fik mulighed for at kommentere og ændre i indholdet, dels igennem en fælles rundsendelse via mail, dels i igennem gruppens møder. Emnet viste sig også meget velegnet i forbindelse med borgerinddragelse, og på dialogmøderne var borgerne meget aktive i udformningen af visionen. Borgerne fik både mulighed for at kommentere visionen mundtligt på møderne og via udarbejdede spørgeskemaer, hvor de kunne kommentere vigtigheden af de enkelte punkter. Koblingen mellem de aktuelle forhold i kommunen og de nye forskningsresultater på området var også med til at bringe liv i debatten omkring kommunes fremtidige udvikling. I forbindelse med præsentationen af visionen på en konference afholdt af kommunen i sommeren 2007, udtrykte arbejdsgruppen et håb om, at visionen kunne danne et fundament for den kommende Natur og friluftspolitik i Hillerød kommune, foruden præsentationen på konferencen samtidig blev visionen i form af en folder sendt til samtlige byrådsmedlemmer. Resultatet af forløbet blev, at visionen nu er optaget som en såkaldt initiativ forpligtigelse som udgør en del af grundlaget for kommunens strategi 2020, og i de kommende år vil den indgå som et grundlag for udviklingen af natur og friluftsliv i kommunen.

Diskussion og opsamling

De valgte eksempler fra Hovedstadsregion og herunder Nordsjælland og specielt Hillerød Kommune viser tydeligt de vanskeligheder og interessekonflikter, der findes i tæt-befolkede områder i de peri-urbane områder. Der er fortsat store pågående forandringer af landbrugsstrukturen, hvilket ikke mindst kommer til udtryk i en hovedstadsregion som Storkøbenhavn, og der er mange forskellige interesser omkring anvendelsen af det åbne

land. Dette betyder bl.a. forholdsvis høje jordpriser, hvilket indebærer at landbruget især bliver presset ud af de bynære områder og samtidig i stigende grad marginaliseret. Eksemplet fra København viser også, at det kan være vanskeligt at fastholde de rekreative områder i forbindelse med den fortsatte udvikling af byområderne og at specielle planmæssige tiltag ofte vil være nødvendige for at sikre og videreudvikle de grønne strukturer som foreksempel de grønne kiler i Københavns overordnede fingerstruktur.

Landbruget udgør ofte den tabende part i denne udvikling og det viger for andre arealanvendelser, idet det erstattes med andre produktionsformer og med nye beboere. De nye beboere har normalt ikke et produktionsorienteret forhold til jorden, men drives derimod af ønsket om billige erhvervsbygninger eller nærhed til natur og grønne områder. Thorkild Ærø fra Statens Byggeforskningsinstitut taler i den forbindelse om at storbymentaliteten flytter ud på landet og karakteriserer den nye pendlerborger således:

”De holder ikke den lokale avis, de er ikke at finde i sportsklubben, og de frekventerer lige så gerne det kongelige teater som den lokale teaterforening. Afstanden betyder ikke så meget. I modsætning til andre borgere har de valgt ikke at bosætte sig i byen fordi de stammer fra området eller fordi de har en romantisk drøm om et ustresset liv på landet” (Frederiksborg amts avis den 19-1-2008).

Processen er et udtryk for en skjult urbanisering, som i første omgang kun vanskeligt kan identificeres igennem arealanvendelsen, da denne ikke forandres i nær samme omfang som funktionerne og bygningsmassen. Det er dog samtidig tydeligt, at der er større forskelle i produktionsformen og i husdyrholdet mellem denne og andre regioner i landet. Omkring hovedstadsregionen er der således en overvægt af plantebrug, og specielt husdyrholdet har en noget anden sammensætning, samtidig er den animalske produktion betydeligt lavere end i det øvrige land. Dette er for så vidt ikke noget nyt, men udtryk for en udvikling som følge af specialiseringen siden 1950'erne. Derimod afspejles det store antal hobbylandmænd på de mindre gårde, af det forholdsvis store antal heste og får, som findes i regionen, og Nordsjælland er stærkt præget af Horseculture. Udviklingen modvirkes ikke igennem specielle regler i plan- eller landbrugsloven, tværtimod er der igennem årene sket en opblødning af landbrugsloven, der bevirker at det er blevet enklere for ikke landbrugsuddannede, at erhverve sig en mindre landbrugsejendom inklusive et forholdsvist stort dyrehold.

Samtidig findes der i Danmark endnu ikke eksempler på, at kommunerne i større omfang har opkøbt jord, og derefter lejet den ud tilknyttet en række klausuler omkring en bæredygtig og naturnær arealanvendelse. Med den nylige udpegning af nationalparken Kongerne Nordsjælland, ændres disse forhold sandsynligvis på sigt i de områder, som bliver omfattet af nationalparken, hvilket blandt andet omfatter en stor del af Hillerød Kommune. Miljøministeriet har i forbindelse med denne udpegning garanteret, at enhver ændring af arealanvendelsen, som er relateret til Nationalparken, og som går i en mere

naturnær retning, skal ske med fuld kompensation til lodsejeren. Der vil med andre ord på sigt blive mulighed for at udvikle en mere naturnær og bæredygtig driftsform indenfor nationalparkens afgrænsning. Specielt vil der sandsynligvis blive fokuseret på de arealer, der kommer til at knytte de større statsejede arealer sammen. Der er dog afsat forholdsvis få midler til denne proces, og der vil derfor blive tale om en meget langsigtet udvikling, som vil forløbe over de næste 20 til 30 år.

Artiklens eksempler omkring boligudviklingen omkring de grønne kiler i Storkøbenhavn og i Hillerød viser en udvikling, der igennem de sidste 50 år går i retning mod en stadig større fokusering på sammenkoblingen mellem natur, grønne områder og ny bebyggelse, denne udvikling er især blevet meget tydelig i den nyere byudvikling efter 2000. Det er også tydeligt at bæredygtighedsbegrebet er blevet aktualiseret igennem de senere år, dette ses specielt i forbindelse med den nye planlov og de nye planvisioner, som kommer til at ligge til grund for de nye kommuneplaner. Som det fremgår indledningsvis i denne artikel refererer miljøministeren direkte til bæredygtighed i forbindelse med byudvikling i det åbne land. Samtidig anvendes begrebet af kommunerne i forbindelse med de kommende kommuneplaner og byudviklingsprojekter, og i forbindelse med borgerinddragelse. Det er dog også tydeligt, at anvendelsen af begrebet vanskeliggøres af dets bredde, hvilket til tider medvirker til at gøre anvendelsen noget diffus og ofte en smule uklar.

I Naturrådets rapport omkring bæredygtighed definerer professor Petter Næss fra Aalborg Universitet den overordnede formulering af begrebet anvendt indenfor arealdisponering, bebyggelse og teknisk infrastruktur på følgende måde:

”For at udviklingen av arealbruk, bebyggelsesstruktur og infrastruktur i et område kan kalles bæredyktig, må den sikre indbyggerne et akseptabelt velferdsniveau som kan oppretholdes i framtiden, og som ikke er i konflikt med en bæredyktig utvikling for jorden som helhet”

Kilde: Fysisk planlegging og bæredygtig utvikling. Dansk Naturpolitikk i Bæredygtigheten perspektiv (Naturrådet 2000)

Definitionen er et forsøg på præcisering af begrebet bæredygtighed, og dette kommer også til udtryk i bogen *Bæredygtig arealanvendelse* (Tegner Anker et al 2001), som forsøger at præcisere anvendelsen af begrebet med den hensigt at anvendelse af bæredygtigheds principperne skal kunne forbedre beslutningsgrundlaget for forvaltningen af det åbne land. Men den anvendelse, som i disse år kommer til udtryk igennem kommunernes brug af begrebet viser, at der stadig er mulighed for en ret bred fortolkning af begrebet. Bæredygtighedsbegrebet indeholder mange aspekter, hvilket også kommer tydeligt til udtryk igennem anvendelsen. Det er for eksempel gennemgående, at de større boligudviklings projekter, som for eksempel Ullerødbyen, vælger at fokusere på anvendelse af ikke ressourceforbrugende materialer, trafik og energiforbrug og adgang til grønne områder når de forholder sig til bæredygtighed. Dette passer på flere punkter godt

sammen med den operationalisering af begrebet som Petter Ness efterfølgende redegør for på baggrund af det overordnede bæredygtigheds begreb:

Definition af bæredygtighed i forbindelse med fysiskplanlægning:

1. Reduktion av områdets (byen, kommunens, regionens) energibruk og udslipp per innbygger ned til nivå som er forenlig med de økologiske og fordelingsmæssige kriterier for en bæredygtig utvikling på verdensbasis
2. Lavest mulig omdisponering og inngreb i naturområder, økosystemer og produktiv landbruksjord
3. Lavest mulig forbruk av miljømessige belastende byggematerialer
4. At ”åpne” materialstrømme der naturressurser omformes til avfall, erstattes med ”lukket” kretsløb som i større grad basers på lokale resurser
5. Et sunt miljø for byens innbyggere, uten helseskadelig forurensing og støj, og med tilstrekkelig grønne områder til at befolkningen kan oppleve naturen og lære at sette pris på den

Kilde: Fysisk planlegging og bæredygtig utvikling. Dansk Naturpolitik i Bæredygtigheden perspektiv (Naturrådet 2000)

Når man sammenholder man denne definition og den efterfølgende operationalisering af begrebet med den måde, man har anvendt begrebet på i forbindelse med fysisk planlægning omkring Ullerødbyen fremgår det, at man i Hillerød i høj grad har forsøgt at imødekomme punkt 1, 3, 4 og 5. Derimod er punkt 2 omkring anvendelse af mindst mulig landbruksjord ikke imødekommet her, hvorimod at byudviklingsprojektet i Alsønderup er betydeligt mere bæredygtigt på dette punkt. Samtidig kan det også diskuteres, hvor meget grønt areal, der skal til for at sikre, at befolkningen kan opleve naturen og lære at sætte pris på den. Hansen og Nielsen (2005) påpeger i den forbindelse, at det især er nærheden til grønne områder i umiddelbar nærhed af boligen som er vigtig, og effekten af de grønne områders positive effekt især er tydelig for storbybefolkningen. I denne forbindelse er der derfor ikke tvivl om, at det areal som udlægges i Ullerødbyen til fulde opfylder dette kriterium, hvilket dog også gælder for det nye byområde i Alsønderup. Problemet i denne forbindelse er det forholdsvis store arealforbrug, som Ullerødbyen repræsenterer. Finn Arler refererer i Naturrådets rapport om bæredygtighed til begrebet stærk og svag bæredygtighed. Svag bæredygtighed er her orienteret imod ressourcer, der er fornybare, som for eksempel økonomisk bæredygtighed. Derimod er den stærke bæredygtighed knyttet til begrebet unikkeressourcer, det vil sige ressourcer, som ikke umiddelbart kan fornyes eller erstattes. Det kan være ressourcer som visse kulturminde, geologiske formationer og landskabselementer. Men man kan i denne forbindelse argumentere for, at anvendelsen af arealer også bør inddrages i forbindelse med anvendelse af begrebet stærk bæredygtighed, idet arealet i et mindre land som Danmark, kan opfattes som en unikressource.

Et land som Holland, har 395 indbyggere/km² der næsten er på størrelse med Danmark har et indbyggertal, der er mere end tre gange så stort som det Danske. Det vil sige at landet er meget tæt befolket, og det kommer klart til udtryk når man færdes i landet. Det kan der være meget vanskeligt at se, hvor byen slutter og det åbne land begynder. Grænsen mellem by og land er diffus og åbent land i Holland udgør virkelig en unik ressource. Visse områder i Danmark udvikler sig også i denne retning for eksempel det østjyske bybånd og Nordsjælland. Det er derfor væsentligt, at man i en dansk sammenhæng udvider anvendelsen af bæredygtighedsbegrebet således, at man i højere grad end tilfældet er nu, også forholder til de unikke ressourcer. Det er ligeledes vigtigt, at disse ressourcer værdsættes på rette måde i forbindelse med den fremtidige boligudvikling. Muligheden herfor afhænger dog af om vi formår, at udbrede bæredygtighedsbegrebet således, at vi også i højere fokuserer på de unikke ressourcer.

7. Forskningsoversigt i form af eksempler fra tidligere og især igangværende forskningsprojekter

Øforsk: Landskabet som ressource 1998-2006

Beslutningen om at bygge en fast forbindelse mellem Sverige og Danmark skabte visioner om en fysisk og mental samling i regionen. I 1998 nedsatte regeringerne i de to lande derfor en fælles komité - Øforsk - som skulle støtte forskning og udvikling i Øresundsregionen.

I 2006 afsluttede Øforsk formelt sin indsats. Resultatet af arbejdet er opsummeret i form af en samlet afsluttende rapport, Øforsk-testamentet, samt evalueringer og slutrapporter for de enkelte forskningsprojekter:

The landscape as resource for health and sustainable development in the Sound region
Projektet antager, at naturen og det fysiske miljø har en effekt på vores helbred. Det antages ligeledes, at naturen og det fysiske miljø påvirker økonomien.

I Øresundsregionen forudses en årlig befolkningstilvækst på 15.000 - 30.000 indbyggere pr. år, hvilket medfører, at værdifulde miljøressourcer mistes. Derfor stiller udviklingen øgede krav til den fysiske planlægning.

For at forebygge øgede udgifter til sygdomsbehandling og rehabilitering, må naturelementernes betydning for den almene helbredstilstand i højere grad inddrages. Dette forventes, at blive værdifuldt i udviklingen af nye strategier og planer, som inddrager den forventede udvikling i et bæredygtigt forløb.

http://www.dtu.dk/Forskning/Forskningssamarbejde/Oeforsk/The_Landscape_as_a_Resource.aspx

Samspelet mellem produktion og miljø i natur- og kulturlandskaber (2003-2004)

Transformation af landbruget i bynære landskaber (Søren P. Kristensen, Anette Reenberg, Søren Præstholt). 2003-2004. Finansieret af Øresundskomiteen og Miljøministerierne i Sverige og Danmark

TAPAS, Transformation af det porøse landskab (2006-)

Forskergruppens formål er at kombinere socialgeografisk teori og analyser med modeller og teori fra den økonomiske og human-økologiske geografi i relation til den urbaniserede del af kultur-landskabet. Forskningsfeltet spænder således fra socio-økonomisk forandring til planlægning og regulering, herunder den voksende betydning af miljø-diskussionen i forbindelse med erhvervs- og byudvikling til human-økologisk analyse i relation til den samfundsmæssige rumligheds materialisering i form af regionernes landskabsmæssige udtryk. Forskergruppen arbejder empirisk navnlig med danske og europæiske eksempler. <http://www.geogr.ku.dk/projects/tapas/>

Økonomisk vækst på landet (2007-2009)

Projektets formål er at fremme forandringer i landområderne, så der skabes økonomisk vækst gennem nye innovative måder at aktivere og udnytte lokale landskabsmæssige og kulturelle ressourcer på. Her tænkes på udnyttelse af både lokale og udefrakommende kompetencer til skabelse af ny vækst og nye jobs i landkommunerne.

Projektet vil indeholde case-studier foretaget i fem landkommuner (Norddjurs, Syddjurs, Samsø, Ringkøbing-Skjern og Lemvig) i Region Midtjylland. For hvert område vil der udarbejdes kort over, hvilke muligheder der er for oplevelser eksempelvis cykelruter, vandreture og lignende. Denne information lægges ind i et GIS. De producerede kort indgår sammen med oplevelsesøkonomi og planlægningsteori til udarbejdelse af forskellige scenarier for, hvordan et område kan udvikles økonomisk. Der fokuseres også på sammenhængen mellem økonomi, strategi, oplevelsesøkonomi og planlægning med henblik på en modelopbyggelse.

Projektet vil endvidere analysere udenlandske erfaringer med borgerinddragelsesformer med henblik på at motivere til anvendelse af det strategiske perspektiv i planlægningen. Projektets resultater bliver relevante blandt andet som inspiration for andre landkommuner.

http://cbs.dk/forskning_viden/institutter_centre/institutter/tcm/menu/forskningsprojekter

Multiland, Det multifunktionelle jordbrugslandskab - Forvaltning og planlægning, (2007-2009)

Projektet koordineres af Center for Skov og Landskab på Københavns Universitet og udføres i samarbejde med partnere ved:

Det jordbrugsvidenskabelige Fakultet, (DJF) Århus Universitet (AU)

Institut for Forskning og Udvikling af Landdistrikter (IFUL), Syddansk Universitets Center (SDU)

Institut for Miljø, Samfund og Rumlig Forandring, Roskilde Universitetscenter (RUC)

Projektet vil belyse de aktuelle udviklingstræk i det multifunktionelle landskab set i relation til den offentlige landskabsforvaltning i bred forstand, herunder reformen af EU's landbrugspolitik, EU-direktiver samt nationale og regionale politikker og planer, alle i forandring, som led i strukturreformen og reformerne af EU's landbrugspolitik.

<http://www.sl.life.ku.dk/Forskning/ByOgLandskabsstudier/Multiland.aspx>

Landskabet som Ressource (2004-2008)

Dette Interreg III A projekt forsøger at balancere og diskutere byudviklingen i Øresundsregionen. Der opstilles en række alternative fremtidsbilleder (scenarier) for byudviklingen med hver deres konsekvenser for landskabet og de kvaliteter det har for sundheden. Hermed forsøges det at rejse en diskussion om planlægningen og udviklingen fremover ikke mindst i storby regionen. http://www.sundskab.dk/index_dk.htm.

Litteratur. Oplevelsesværdier og det grønne håndtryk . Caspersen O.H., Olafsson A. By og landsplansserien nr. 27. 2006. 96. p

Ejendomsændringer i landskabet: Forskel mellem bynære landbrugsområder og perifer landdistrikter (2004)

Det åbne land er et kulturlandskab i vedvarende forandring. Et afgørende element i disse forandringer er ændringer i besiddelsesrelationerne. Hvem ejer hvad og hvordan ændrer ejermønstret sig? Inden for rammerne af det samme antal landbrugsejendomme overføres ejerskabet til landbrugsjorden til færre og færre landbrugsbedrifter. Der er meget betydelige regionale variationer i mønstret for strukturtilpasning, og disse er præget af generelle industrialiseringsprocesser for landbruget og af nærheden til større byer - en urbaniseringsproces

Planlægning af det åbne land

Plan 09 (Miljøministeriet og Realdania) starter i samarbejde med fire kommuner nye eksempelprojekter om planlægningen af det åbne land. Viborg Kommune planlægger by og land i samme skala ved hjælp af detaljerede landskabsanalyser. Skive Kommune laver områdeplaner for multifunktionelle landskaber for at integrere landbrug, bosætning og

friluftsliv. I Hedensted Kommune inddrages klimaforandringer i byudviklingen, og i Morsø Kommune styrkes landskabsplanlægningen gennem landskabsanalyser. Projekterne skal give inspiration til kommunerne i arbejdet med kommuneplanerne for det åbne land. Efaringerne bliver spredt og delt gennem netværksmøder.
<http://www.plan09.dk/>

8. Referencer

- Afham William 1982; i *Stadier på livets vei* /,21-23 Samlede værker , 3 udg. Ved A.B. Drachmann, J.L. Heiberg og H.O Lange, Gyldendal , Haslev
- Anker H.T, Dalberg Larsen J., Kristiansen K., Steen U., Zeitler U., 2001. *Bæredygtig arealanvendelse*. Jurist- og Økonomiforbundets forlag. København. 207 pp.
- Busck A. G., Kristensen S.P., Præstholm S., Reenberg A., Primdahl J. 2006. *Land system: changes in the context of urbanisation. Examples from the peri-urban area of Greater Copenhagen*. Danish Journal of Geography 106(2) 21-34
- Frederiksborgs Amts avis den 19-01-08
- Hillerød Kommune 2008. *Planstrategi 2020*.
- Hillerød Kommune 2007. *Planstrategi 2020 og de 7 temaer. Debatoplæg til borgerværksted*.
- Hillerød kommune 2006 a. *Rammeplan nr. 334. Ullerød*
- Hillerød kommune 2006 b. *Lokalplan nr. 335*.
- Hillerød kommune 2006 c. *Lokalplan nr. 336*.
- Hillerød Kommune 2005. *Hvidbog, Forslag til Kommuneplan 2005-2017*. Indsigelsesberetning.
- Hillerød kommune 1997. *Lokal plan nr. 268 for et område ved bøgebakkevej*. Ministeriet for fødevarer og landbrug 2003. *Betænkning nr. 1429*.
- Præstholm S, Kristensen S. 2007. *Farmers as indicators and farms as attractors for non-agricultural economic activities in peri-urban areas in Denmark*. Danish Journal of Geography 107(2) 13-27
- Præstholm S, Kristensen S. 2006. *Forstad I forklædning – landskabets betydning for nye ejere af landbrugsejendomme i Hovedstadsområdet*. Tapas Working paper 2006:02 Institute of Geography, University of Copenhagen
- Præstholm S, Kristensen S. 2004. *Rural innovation in the urban fringe of landscapes in the Sound region*. Institute of Geography. University of Copenhagen 67 p.
- Caspersen O.H, Konijnendijk C., Olafsson A.S. 2006. A. *Green space planning and land use – an assessment of urban regional and green structure planning in Greater Copenhagen*. Danish Journal of Geography 106(2):1-14
- Caspersen O. H. og Olafsson A. 2006 B. *Oplevelsesværdier og det grønne håndtryk*. By og landsplansserien nr. 27. 2006. 96. p
- Egnsplankontoret 1947. *Skitseforslag til Egnplan for Storkøbenhavn*. Tutein & Koch . Kbh.

- Forchammer O. 1936. *Københavnsegnens grønne områder. Forslag til et System af omraader for Friluftsliv*. Gyldendal. Nordisk forlag. Kbh.
- Frederiksborg amts avis den 19-1-2008
- Grahn, P. & Stigsdotter, U.A. 2003. *Landscape planning and stress*. Urban forestry & urban greening, 2(2003):1-18. Urban & Fischer Verlag, Germany.
- Grahn, P., Stigsdotter, U.A. & Berggren-Bähring, A.M. 2004. *Eight experienced qualities in urban open spaces*. Cost action C11.
- Grahn, P. 2005. *Alnarps Rehabiliteringsträdgård – naturens och trädgårdens betydelse för personer med utmattningsdepression*. Alnarps hjemmeside, 24082005: http://www.lpal.slu.se/health/svensk_rehab_2001.html
- Hansen, K.B. & Nielsen, T.S. 2005. *Natur og grønne områder forebygger stress*. Hæfter, Skov og Landskab, KVL.
- Hartig, T., Evans, G.W., Jamner, L.D., Davis, D.S., Gärling, T. 2003. *Tracking restoration in natural and urban field settings*. Journal of Environment Psychology vol 23 (2003) 109-123.
- Hansen-Møller, J. & Skoven, J.J. 2002. *Kvaliteter ved bynær skov – et interviewbaseret casestudie blandt naboer til Brønby skoven*. Videnblad nr 4.3-12. Skov- og landskab, KVL.
- Hovedstadsrådet 1979. *Den grønne kile, Kilen mellem Roskildefingeren og Køgebugtfingeren*. Planlægningsrapport nr. 19, Kbh.
- Holm, S. & Tved, T. 1998. *De grønne områder og sundheden*. FSL, Hørsholm
- HUR 2002. *Balance mellem vækst og miljø i Hovedstadsregionen – hvordan?* Debatoplæg til regionplan 2005. HUR, Valby.
- HUR 2004. *Det Grønne Håndtryk – Udvidelse af Fingerbyen grønne ringe og kiler*. HUR Plan, okt. 2004, Valby.
- Jensen, F.S. & Koch, N.E. 1997. *Friluftsliv i skovene 1976/77 – 1993/94*. Forskningsserien nr. 20 1997. KVL og FSL.
- Jensen, F.S. 1998. *Friluftsliv i det åbne land 1994/95*. Forskningsserien nr. 25 1998, Forskningscenteret for skov og landskab, Miljø- og Energiministeriet.
- Jensen, F.S. 2003. *Flere besøg i de danske skove end tidligere antaget*. Planlægning af By & Land, Videnblad 6.1-10, oktober 2003, Skov & Landskab, Miljø- og Energiministeriet.
- Jensen, F. S. & Skov-Petersen, H. 2002. *Tilgængelighed til skov - hvad betyder det for publikums besøg?* In Skov & Landskabskonferencen 2002, pp. 175-181, Center for Skov, L. o. P. (ed.) . Center for Skov, Landskab og Planlægning, Hørsholm.
- Kaplan, R. & Kaplan, S. 1989. *The experience of Nature – A psychological perspective*. Cambridge University press. USA.
- Kaplan, S. 1995. *The restorative benefits of nature: toward an integrative framework*. Journal of Environmental Psychology 15, 169-182.
- Kaae, B.C. & Madsen, L.M. 2003. *Holdninger og ønsker til Danmarks natur*. By- og Landsplanserien nr. 21 2003, Forskningscentret for Skov & Landskab, Miljøministeriet.

- Kaae, B.C, Kernel, P. & Nellemann, V. 2005. *Friluftsliv og turisme i regionplanlægningen og amternes forvaltning – erfaringsopsamling og analyse*. By- og Landsplanserien nr. 25 2005, Skov & Landskab, KVL.
- Miljøministeriet min.dk. 19 dec.07.
- Miljøministeriet 2007. *Den nye planstruktur*, Planloven i Praksis
- Naturrådet 2000. *Dansk Naturpolitik i bæredygtighedens perspektiv*. Temarapport 2
- Orsega-Smith, E., Mowen, J.A., Payne, L.L. & Godbey, G. 2004. *The Interaction of Stress and Park Use on Psycho-physiological Health in Older Adults*. Journal of Leisure Research, Vol. 36, No. 2, 232-256.
- Præstholm S., Jensen F. S., & Hasler B. 2002. *Forests improve qualities and values of local areas in Denmark*. Urban Forestry & Urban Greening, 1, 97-106.
- Visionsgruppen for natur og friluftsliv 2007. *Vision for natur og friluftsliv I Hillerød Kommune*.
- Ulrich, R.S. 1983. *Aesthetic and affective response to natural environmen* . In I. Altman & J.F. Wohlwill (Eds): Behavior and the natural environment (pp. 85-125) New York. Plenum.
- Ulrich, R.S., Simons, R.F., Losito, B.D., Fiorito, E., Miles, M.A. & Zelson, M. 1991. *Stress recovery during exposure to natural and urban environments*. Journal of Environmental Psychology, 11: 201-230.

4. Stadsnära landskap och fysisk planering i Sverige

Mattias Qviström

Område Landskapsarkitektur, SLU

1. Inledning

Det har alltid funnits en gränzon mellan staden och omgivande landsbygd, en zon för aktiviteter och människor som av olika skäl inte accepterades innanför tullarna. Men det intresse för stadsranden som vuxit fram inom samhällsplaneringen under 1900-talets andra hälft tar fasta på ett nytt fenomen – en stadsrand och ett stadsnära landskap i förändring och under ständigt inflytande av en expanderande stad, med markspekulationer, randetableringar och en alltmer spridd bebyggelse. Denna expansion har sina rötter i 1800-talets urbanisering och industrialisering, samt i den transportrevolution som ägde rum under 1800-talets andra hälft (Qviström 2005). I Sverige avskaffades tullplanket 1810, och 1864 infördes näringsfrihet, vilket underlättade för handelsetableringar utanför städerna. Därtill fick landet sina första järnvägar under det efterföljande decenniet, vilket skapade förutsättningar för tillväxten av förorter och underlättade för industriell verksamhet utanför städerna. Till detta kom möjligheten att spekulera i mark, en möjlighet som drev fram Sveriges första byggnadsstadga. I en analys av 1900-talets planering skriver Gösta Blücher:

Genom lag den 2 maj 1810 hade mark blivit en handelsvara. ... När marken blev en handelsvara öppnades dörrarna för spekulation i människors bostadsnöd. Redan i mitten av 1800-talet väcktes de första motionerna om begränsningar i möjligheterna att för egen vinning exploatera den snabbt stigande bostadsefterfrågan i städerna och då främst Stockholm. ... Behovet av att komma till rätta med dessa problem ledde fram till 1874 års byggnadsstadga, som brukar kallas den första moderna bygglagstiftningen i Sverige. (Blücher 2006, sid 133 – 134).

Byggnadsstadgan hade dock en mycket begränsad möjlighet att hindra markspekulation och enskilda markägares byggplaner (Blücher 2006). En studie av Malmös utbyggnadsmonster under tidigt 1900-tal visar på en uppluckrad struktur utan en tydlig gräns mellan land och stad: staden expanderade utmed transportstråken (järnväg, spårväg, buss) men också beroende på enskilda markägares spekulationsbyggen (se Tykesson 2003). Anna Sandström ger en tydlig skildring av 1920-talets urbaniserade landskap utanför Malmö:

När man reser från Lund till Malmö, kan man knappt tycka, att det är landet, det som man ser omkring sig. Husen ligga så nära till varandra, och oupphörligt sticker det upp en fabrikksskorsten. Vid järnvägsstationerna ligga samhällen, som se ut alldeles som små städer. Den som farit samma väg några år förut kan knappast känna igen sig ... På många ställen i denna trakt har man elektriskt ljus efter landsvägarna, och det gör, att allt förefaller ännu mera stadslikt. Men ännu så länge finnas dock både bondgårdar och herrgårdar emellan fabrikerna. (Sandström 1924, sid 32).

Under 1930-talet kom urbaniseringen av landsbygden alltmer att uppmärksammas i Europa och Nordamerika (Thomas 1990), och i den svenska debatten skildrades utvecklingen som ett hot mot landskapets värden och mot tillgången på rekreationsmark (Sandell 1997, Pihl Atmer 1998). Larsson (2002) illustrerar denna utveckling med Lund som exempel, och menar att staden mellan 1880 – 1930 fick en två kilometer bred zon av ett stadsnära landskap, präglad av tegelbruk, småindustri, handelsträdgårdar, etc. Uppmärksammandet av dessa landskapsförändringar hängde delvis samman med samtidens stora intresse för att gynna friluftslivet, vilket betraktades som en hälsobringande rörelse av stor betydelse inte minst för arbetarklassen. Arbetarklassens tillgång till landsbygden ansågs hotad på grund av den mer bemedlade befolkningens sommarstugor som i allt större utsträckning kom att ockupera värdefulla naturområden i städernas närhet. Ett av de utlåtanden som år 1937 låg till grund för tillsättandet av en utredning om friluftslivet och det stadsnära landskapet ger en inblick i 1930-talets debatt:

... ett hälsobringande friluftsliv i natur och mark hämmas och försvåras bland annat därigenom att kringliggande jord i enskild ägo sluter sig som en mer eller mindre fullständig, mer eller mindre bred gördel kring orten ifråga. ... Vad särskilt städerna angår har utvecklingen numera lett till en mer eller mindre omfattande, glesare bebyggelse av ytterområdena med villor och småstugor, en bebyggelse, som av naturliga skäl visat särskild böjelse att lägga beslag på förefintliga strandpartier och andra för friluftsfolket särskilt lämpade områden. (SOU 1940:12, sid 27)

Samhällsdebatten i kombination med slutsatserna från statliga utredningar (främst Fritidsutredningen) kom under 1940-talet att leda till ett uppmärksammande av allmansrätten, som därmed för första gången tolkades utifrån det urbaniserade samhällets synvinkel. Statliga medel avsattes även för inköp av ”allmänningar” för friluftsliv (SOU 1940:12), och under tidigt femtiotal till en lagstiftning om allmänt strandskydd (SOU 1951:40). Dessa insatser för att skydda stadsnära natur spelar än idag en stor roll. 1930- och 40-talens debatt om behovet av en juridiskt bindande regionalplan med syfte att reglera den oplanerade bebyggelsen utanför staden kom däremot inte att leda till några nya bestämmelser; behovet av en flexibel planering som kunde anpassas efter nya och oväntade förutsättningar ansågs vara viktigare än möjligheten att styra landsbygdens

utveckling (se Strömgren 2007). En generalplan kunde visserligen antas med Länsstyrelsens godkännande och därmed bli juridiskt bindande, men i praktiken utnyttjades inte denna möjlighet mer än vid en handfull tillfällen (Strömgren 2007). En flexibel och anpassningsbar planering framställs fortfarande som en grundläggande utgångspunkt för det svenska plansystemet (SOU 2005:77), vilket delvis kan förklara varför landsbygdens utveckling är förhållandevis oreglerad i Sverige.

Under sent 1960-tal väcktes debatten om värdet av jordbruksmarken, bilismens inflytande och intresset för en tydlig gräns mellan land och stad, vilket drivit fram en mer koncentrerad stad med på vissa håll en knivskarp gräns mellan bostadsbebyggelse och åkermark. Samtidigt har nya förbifartsleder och växande förorter förändrat landskapen i stadens omland; till exempel bidrog 1960- och 70-talens politiska ambition i Malmö att inte låta staden svälla över alla bräddar till framväxten av sovstäder i grannkommunerna (Melchert 2002). Det är även sedan 1960-talet som en *dold urbanisering* har skett, det vill säga att tidigare lantbruksfastigheter eller bostadshus på landet har omvandlats till hästgårdar eller bostäder för stadsbor som pendlar till staden, vilket Lewan (1967) visar på för Skånes del. 1971 uppmärksammades återigen behovet av en kontroll av bebyggelsen utanför tätorterna, med hänsyn till naturvärden och friluftsliv. Detta ledde till en lagändring så att även bebyggelse utanför tätort kräver bygglov av kommunen för att uppföras (Blücher 2006).

Men inte bara staden och bebyggelsemönstret har förändrats. Även jordbruket har genomgått en omfattande strukturomvandling, vilket bland annat har lett till större åkrar och färre ytor för rekreation i jordbrukslandskapet. Tre fjärdedelar av de jordbruksföretagen försvann mellan 1945 och 2000 (Nylén Andersen 2005). Kanske är den största förändringen mellan det tidiga 1900-talets och det tidiga 2000-talets stadsrand snarast beroende av jordbrukets omvandling än stadens förändrade karaktär. Jordbrukets rationalisering kan komma att bli ett hot mot allemansrätten i de stadsnära landskapen, och i praktiken har den redan minskat möjligheterna till friluftsliv i dessa områden; till exempel lyfts de ökade konflikterna mellan ridning och övrig markanvändning i tätortsnära landsbygd fram i projektet *Hästen en resurs för levande landskap* (Herlin, i tryck).

De senaste decennierna har fört med sig en ny aspekt på det stadsnära landskapet och relationen mellan land och stad: visionen om ett uthålligt samhälle. Betydelsen av det stadsnära landskapet i detta sammanhang framgår bland annat av *Ystad och land i samverkan* (Bucht & Persson 1995). I detta sammanhang skildras stadsranden som ett mångfunktionellt landskap där stadens restprodukter kan återvinnas i samklang med rekreativa aktiviteter och med vårdandet av kulturlandskapets övriga värden. I Boverkets visionsarbete *Sverige 2009* målas en ny (om än abstrakt) bild av det stadsnära landskapet upp:

En ny typ av infrastruktur kommer att växa fram. Denna infrastruktur kommer att byggas upp för att stärka kretsloppssamhället. Det är fråga om transportsystem för att föra in biobränslen till tätorterna och föra ut resurser från bland annat förbränning, reningsverk och komposteringsanläggningar. Kretsloppssamhällets struktur kommer att uppvisa ett mönster av åkrar, skogar och biobränsleytor som ligger på rätt avstånd från tätorterna och har rätt kapacitet vid rätt tidpunkt. (Boverket 1996, sid 79)

Redan denna övergripande skildring av hur stadsrandens landskap har förändrats de senaste hundra åren visar på ett *starkt dynamiskt landskap*, som inte minst har påverkats av planeringens utveckling och dess skiftande möjligheter. Samtidigt visar det på en kontinuitet beträffande de hot och (till viss del) de värden som det stadsnära landskapet förknippas med. Om vi vill att stadsrandens karaktär ska vara annorlunda om några årtionden så finns det goda möjligheter att påverka denna utveckling, med hjälp av ett helhetsgrepp på den planering som bedrivs i stadsrandens landskap. Men för att nå dit måste vi förstå dagens styrmedel såväl som tidigare styrmedel och ambitioner som fortfarande sätter sin prägel på landskapet. Denna utgångspunkt ligger till grund för följande studie, där ett historiskt perspektiv anläggs för att förstå hur de stadsnära landskapen utvecklas och hur planeringen påverkar dessa landskap. Till detta kommer intervjuer med några av de aktörer som påverkar planeringen, samt en kortfattad diskussion om den svenska forskningen om stadsnära landskap.

Att ge en heltäckande skildring av svenska stadsnära landskap är en diger uppgift. Det skånska perspektivet som antyds ovan, med en urbaniserad landsbygd sedan tidigt 1900-tal, är extremt i sammanhanget. Trots det står Sydvästskånes jordbruksbygd i centrum för följande studie. Sverige sydligaste region är en av de mest tätbefolkade i landet, vilket ger upphov till konflikter som inte återfinns i samma utsträckning i andra landsdelar; det är här som konflikterna om de stadsnära landskapen blir som mest uppenbara, inte minst konflikterna mellan jordbrukslandskapets traditionella intressenter och de expanderande städerna. Och medan samutnyttjandet mellan skogsbruk och rekreation i tätortsnära områden har studerats i relativt stor utsträckning under senare år så har stadsnära jordbruk fått stå åt sidan inom svensk forskning - trots att en stor del av de mellanstora och stora kommunerna i landet belägna i ett jordbrukslandskap. Slättbygden kännetecknas, liksom skogsbygden, av traditionella areella näringar och av relativt enhetliga förutsättningar för stadsexpansion. Kontrasten jämfört med en bygd där förutsättningarna varierar och där tydliga hinder förekommer för exploatering är påtaglig – Stockholm (liksom Vasa och till viss del Sarpsborg) är exempel på detta. Med tanke på att den nuvarande forskningen i Sverige främst har berört Stockholmsområdet så finns det goda skäl att fokusera på den skånska slättbygden som ett komplement.

Kapitlet inleds med en skildring av ett stadsnära landskap, baserat på flera års återkommande fältstudier. Därefter ges en övergripande presentation av den lagstiftning

som ligger till grund för hanteringen av stadsranden i den fysiska planeringen. Detta följs av en fördjupning om markplanering som planinstrument, med exempel från ett antal Skånska kommuner. Tidigare forskning (och forskningsbehov) diskuteras, varefter kapitlet avslutas med en diskussion om möjligheter och problem för flerbruk i stadsranden.

2. Sunnanå – ett stadsnära slättlandskap

Sydvästra Skåne är idag en funktionell region, med en gemensam bostads- och arbetsmarknad, en omfattande transportinfrastruktur med en samordnad kollektivtrafik som binder samman orterna, samt kommunala samarbeten beträffande annan infrastruktur (till exempel VA-frågor och avfallshantering). Samtidigt är den tätbefolkade regionen uppdelad i ett flertal till ytan små kommuner som var för sig, utifrån skiftande politiska målsättningar, ansvarar för den fysiska planeringen. Det stadsnära landskapets förutsättningar är här slående lika de som Denis Cosgrove (2007) beskriver för Los Angeles i åtminstone ett par avseenden: en starkt decentraliserad planering med små kommuner, och en effektiv regional vägplanering som erbjuder en tydlig regional struktur. Denna situation skapar ett motsägelsefullt landskap; å ena sidan bildas en sammanhängande *regional stadsrand*, å andra sidan präglas detta landskap tydligt av de lokala strategierna för att hantera konkurrensen med grannkommunerna och det bristande utrymme som den enskilda kommunen innebär. Vissa kommuner (till exempel Burlöv) har knappast någon mark som inte är urban eller en del av regionens stadsrand. Andra kommuner, till exempel Malmö, har trots ett mycket begränsat utrymme en tydlig ambition att bevara ett levande jordbrukslandskap, vilket ger återverkningar för kranskommunernas planering.

En effekt av urbaniseringen är att priset för åkermark stiger mer än på annat håll. I Sydvästskåne har urbaniseringen lett till att åkermarken idag kostar det dubbla jämfört med likvärdiga brukningsjor­dar i mindre attraktiva lägen i Skåne. Om det är möjligt att anlägga en hästgård stiger markpriset ytterligare. Men det är inte bara husspekulanterna som bidrar till prisstegringen: även vägbyggande och liknande projekt som tar mark leder till höjda priser på den återstående marken. Och av skatteskal måste lantbrukarna köpa ny mark inom tre år, vilket har bidragit till dagens prisläge (Sydsvenska dagbladet 2006-03-09). Här framgår hur det stadsnära landskapet formas i ett samspel mellan generella trender (det vill säga prisstegringen nära tätorter, viljan att flytta ut på landet) och den nationellt specifika utvecklingen, i detta fall skatteregler. Till detta kommer markens kvalitet, vilket är en av flera lokala förutsättningar som spelar in på landskapets karaktär. Skåne har Sveriges i särklass mest produktiva jordbruksmark, och ett jordbrukslandskap av stor betydelse även för den regionala identiteten. Men detta landskap har under senare decennier i allt större utsträckning förändrats, i första hand på grund av expansiva städer och utbyggnad av infrastruktur.

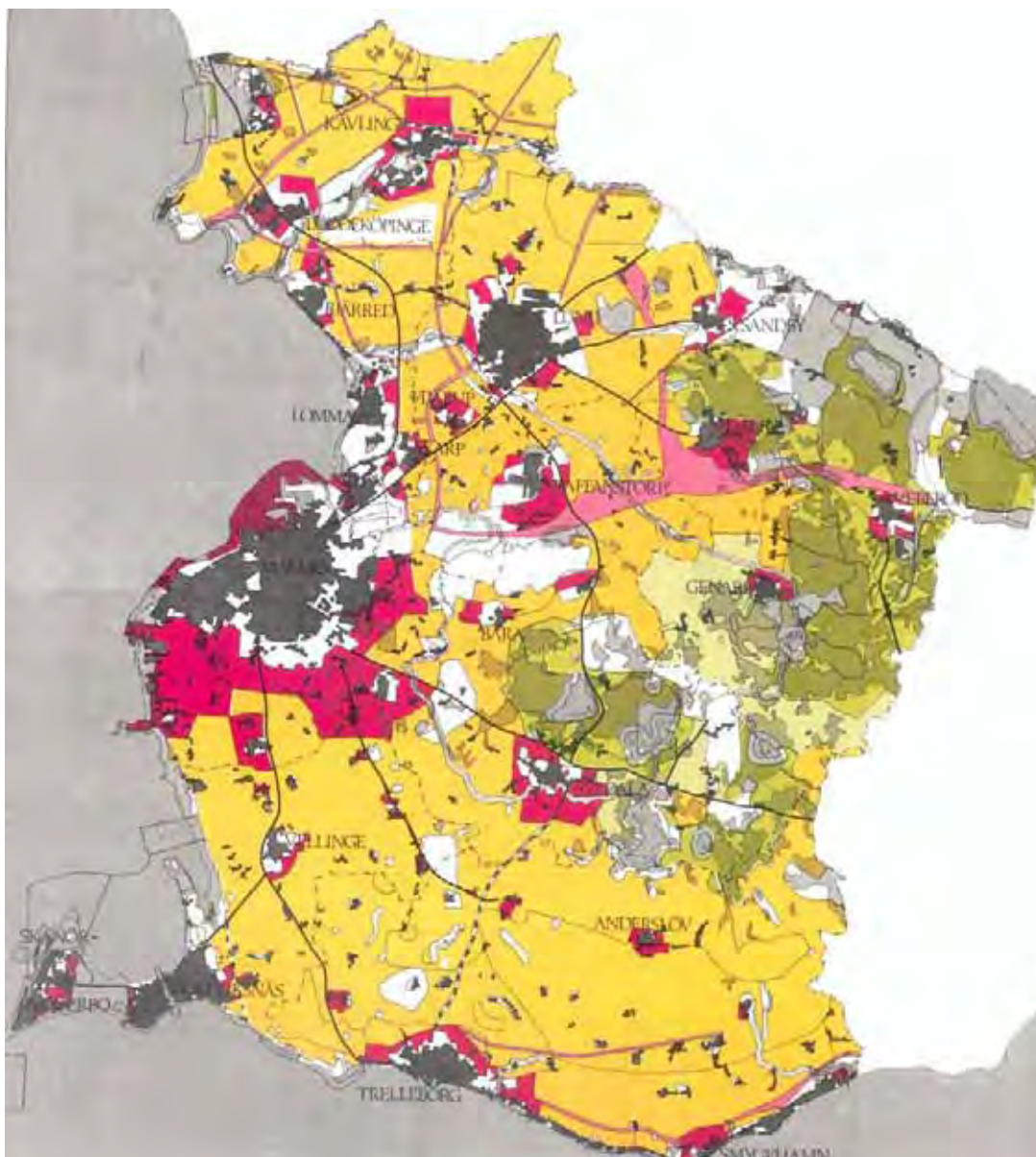


Illustration 1. 1978 års sammanställning av exploateringsintressen i sydvästra Skåne (Sydvästra Skånes Kommunalförbund 1978). De mörkgråa ytorna är bebyggda områden, röda ytor är områden där det finns exploateringsintresse, gula ytor är (övriga) områden av intresse för jordbruket. De vita ytorna kommenteras inte, men utgörs till stor del av områden som redan planerats för bebyggelse vid denna tid, eller områden vars framtid var osäker. Därmed utgör de vita och röda områdena sammantaget ett landskap som sedan 1970-talet legat i skuggan av staden.

Det storskaliga och mycket produktiva jordbruket är generellt av stor betydelse för regionen, och är en del av förklaringen till de omfattande markkonflikter som finns i området. Samtidigt vore det missvisande och begränsande att i en analys utgå från att området formas av konflikter mellan ruralt och urbant eller mellan en expanderande stad och ett jordbruk på reträtt; de aktörer och aktiviteter som befolkar detta landskap går

endast delvis att dela upp utifrån sådana parametrar. En mer framkomlig väg är att skildra det stadsnära landskapet som något i sig, med aktiviteter och konflikter som är specifika för detta landskap (Qviström 2007). Även en rent visuell analys av stadsrandens landskap ger en missvisande bild (Qviström 2005), vilket motiverar det historiska perspektiv som anläggs i detta kapitel. Följande nedslag i Sunnanå illustrerar det motsägelsefulla men rika landskap som stadsranden bjuder på.

Sunnanå

För att ge en bild av de landskap som diskuteras följer här en skildring av ett stadsnära landskap i Malmö stadsrand. Exemplet bygger dels på fältstudier, kartanalyser, studier av plandokument och intervjuer genomförda inom projektet *Efemära landskap: studier av stadsrandens dynamik*, dels på nya fältstudier, samt kart- och flygbildsanalyser. Genom att utnyttja ett studieområde som delvis sammanfaller med nämnda studier inom nämnda forskningsprojekt ges möjlighet att inte bara beskriva områdets övergripande historia utan också senaste fem årens omfattande förändringar utifrån egna fältstudier.

Sunnanå by är belägen i Burlövs kommun, på gränsen till Malmö. Burlövs kommun har 16000 invånare på 19 km² och är belägen längs med den gamla landsvägen mellan Malmö och Lund (illustration 3 och 4). Sunnanå utgör kommunens sydöstra hörn och framstår idag som ett tydligt exempel på att stadsranden är ett landskap som överskrider kommungränserna: det går inte i fält att se var Malmö slutar och var Burlöv börjar och kommunerna har under decennier samarbetat beträffande bland annat infrastruktur och planering.



Illustration 2. Vy över de södra delarna av Sunnanå, våren 2008. Det flacka jordbrukslandskapet, med spridd bebyggelse och åtskilliga växthus, framgår av bilden. Området är under successiv omvandling: det mörka fältet i mitten i bildens högra del var till för några månader sedan platsen för ett större växthus. Yttre Ringvägen återfinns i bildens bakgrund.

Som många andra byar i Malmös omland har Sunnanå präglats av den goda jorden. Byn är en del av den utpräglade jordbruksbygd som under 1800-talet kom att odlas upp och utdikas i mycket stor omfattning – endast några enstaka mossar och grustäcker (ofta allmänningar) har undantagits från uppodling. 1794 flyttades den första gården ut från byn, och till följd av den resterande byns enskifte år 1810 kom 5 av 7 gårdar att spridas över byns gamla marker. I gengäld bildades nya hussamlingar under 1800-talet, bland annat intill landsvägen och ett stenkast från byn vid en järnvägsstation.

Vid sidan om jordbruket kom alltså de goda transportförbindelserna tidigt att präglade området. Fram till 1972 fanns en av södra Sveriges viktigaste flygplatser endast ett stenkast från byn, liksom två järnvägar vilka kom att läggas ner i slutet av 1940-talet respektive i början av 1960-talet för persontrafik. Under 1960-talet fick privatbilismen en explosionsartad utveckling i Sverige på 1960-talet och med den följde en utspridd, stadsnära bebyggelse. Området präglas av bilismen även i ett annat avseende – nya vägar har kommit att sätta en stark prägel på landskapet.



Illustration 3. Staffanstorpsvägen, våren 2008. De gamla strukturerna i landskapet har fullständigt slagits söder i och med uppförandet av ett nytt handelsområde.

Sunnanå kännetecknas idag av att de gamla strukturerna, vägnätet och de administrativa enheterna, fullständigt har slagits i bitar. Två landsvägar som spelglar de medeltida strukturerna, löper genom området. Den ena vägen, Tullstorpsvägen, kan illustrera stadsrandens omvandling i stort. Vägen var en gång en viktig förbindelselänk mellan Ystad och Uppåkra/Lund, och dess ursprung som landsväg har spårats tillbaks till bronsåldern. Under 1900-talets första hälft växte en ganska vildvuxen blandning av hus, småindustrier och ett stort antal växthus fram längs med vägen. I samband med de senaste årens

stadsexpansion har vägen splittrats upp i ett flertal vägbitar. Mellan Kvarnby och Nordanå, en sträcka på cirka två kilometer, har vägen delats upp på sex olika vägar med olika namn, varav en är nedbantad till cykelväg och de två nordligaste är åtskilda av Yttre Ringvägen vilket medför en rejäl omväg för den som vill spåra den gamla sträckningen. Områdets andra medeltida landsväg, Staffanstorpsvägen, fick en delvis ny sträckning i samband med Yttre ringvägen, och har under våren 2008 grävts bort inom Sunnanå och ersatts med en ny, lokal industrigata i ett annat läge (se illustration 3).

Som en enhet har Sunnanå sedan länge slutat fungera. Området domineras idag av Yttre ringvägen och motorvägsleden Väg 11, den omfattande växthusnäringens stora växthuskomplex och de senaste årens ”industrilådor”, enskilda bostadshus utmed de gamla vägarna, några hästgårdar, men även några större åkermarker och spridda lantgårdar. De gamla socknarna och byenheterna i Malmö stadsrand är uppsplittrade – Sunnanå är kanske det tydligaste exemplet men även grannbyarnas marker delas upp mellan de nya barriärer som motorvägarna medför. I gengäld skapas något nytt, nya enheter och nya samband. Gröna strukturer läggs ut för att binda samman bebyggelsen; bland annat förväntas Risebergabäcken (en tidigare barriär) utvecklas till ett samlande element som den blåa tråden i ett grönstråk.

Det område som idag kallas för ”Sunnanå by” har sitt ursprung i en av de hussamlingar som uppstod vid 1800-talets mitt, och inte i den ursprungliga byns tun. Sunnanå by är idag inklämt mellan Väg 11, Yttre ringvägen och den nya Tullstorpsvägen. Det är ett område som blivit över, hårt drabbat av båda vägbyggena som avskärmar bebyggelsen mycket kraftigt mot den egna kommunen. Vid infarten till området möts man av förfallna växthus, marker i träda, en travbana som omringar en åker, hästagar för inackorderade hästar, samt en tynande granplantering som har lämnats åt sitt öde. Området är ett av flera i Malmö stadsrand som kännetecknas av en vildvuxen bebyggelse. Längre in finns en modern växthusanläggning för tomatodling, en ålderstigen gård med lösspringande höns, skrotbilar och skräpupplag på tomten (se illustration 6). Höga bullervallar avskärmar området från vägarna åt två väderstreck, en brant slänt leder ned till förbifartsvägen åt ett tredje håll. Några äldre hus finns, bland annat en gammal arbetarlänga till växthusen, en fabriksbyggnad som idag är plåtdesign, samt ett par äldre villor. Men ett tiotal villor från 70-talet och framåt, med välansade trädgårdar, dominerar intrycket av området. Är detta land, stad eller kanske en by på landet? Burlövs kommun ansåg på 1970-talet att denna hörna tillsammans med några andra markbitar öster om Yttre ringvägen vara de enda som skulle användas för jordbruk vid sekelskiftet 2000, och med hänsyn till jordbrukets intressen i området ansågs därför tillkommande bebyggelse som olämplig om annat än för jordbrukets behov (Burlövs kommun 1976). I översiktsplanen från 1998 kallas området för ”utredningsområde”, och områdets framtid tycks fortfarande vara oviss.



Illustration 4: flygbild över Malmös östra utkant tagen någon gång under andra världskriget. Vid sidan om ett par nybyggda bostadsområden och en spridd bebyggelse, dominerar jordbruket landskapet. © Lantmäteriverket Gävle 2008, medgivande I 2008/1410.



Illustration 5: flygbild från 2004 över samma område som i föregående bild. Staden och expanderat kraftigt, och det är svårt att känna igen de tidigare strukturerna i landskapet.
© Lantmäteriverket Gävle 2008, medgivande I 2008/1410.

Även om Sunnanå är så långt bort man kan komma från centrum i Burlöv, så är det idag en central plats intill en av regionens viktigaste motorvägar. De marker som befinner sig i anslutning till korsningen mellan Yttre Ringvägen och Väg 11 har under senare år gett upphov till åtskilliga mycket infekterade konflikter mellan de boende och kommunens vilja att exploatera marken. I oktober 2004 påbörjade *Hornbachs bygg- och trädgårdsmarknad*, uppförandet av en byggnad på 17 500 m² intill Väg 11, som den hittills största anläggningen. Stora marker har här detaljplanelagts mellan 1991 och 2003, vilket inte har hindrat att även återstående jordbruksmark under senaste tiden har tecknats in för exploatering. Planer har under snart tio år funnits på ett omfattande köpcenter intill korsningen, därtill har transportnoden lockat till sig flera företag som vill anlägga frakt- och bussterminaler. En bussterminal för 100 bussar och 200 personbilar har uppförts under 2007, och i september samma år togs de första spadtagen för en fraktterminal som beräknas ha en trafik på 100 – 150 bilar/dygn; en liknande terminal planeras på tomten intill (Sydsvenska dagbladet 2006-02-02, 2007-09-26). En fjärde terminal, med en trafik på ett fordon varannan minut, är den mest omdebatterade. Grannarna har överklagat planen i flera steg, på grund av oro för buller och avgaser men även på grund av en usel dialog med politikerna (Sydsvenska dagbladet 2006-06-13, 2007-03-06).

Även området öster om Stora Bernstorp håller på att exploateras, efter årtal av överklaganden och förhållanden av dem som tidigare arrenderat marken. En detaljplan för området antogs i april 2005. I området finns sedan tidigare *Västragårds självplock och gårdsbutik* i en äldre ladugårdsbyggnad. Det är deras arrendemark som skall bebyggas under de närmaste åren. Trots den känsla av småskalighet som butiken och självplocksverksamheten ger, är det en modern gård med storskaligt jordbruk, med sockerbetor och säd vid sidan om grönsaker och butik. I mitten av 80-talet tog de över mark som tidigare hört till två andra gårdar intill, och fick en total bruksareal på 60 hektar. Något år senare fick de för första gången höra talas om planerna på vägbyggen och verksamhetsområden på deras marker. Vid intervjuer med lantbruksparet våren 2005 framkom att dessa planer kraftigt hämmade gårdens verksamheter. Osäkerheten om vilka marker de skulle ha kvar nästföljande vår omöjliggjorde en normal planering inom jordbruket. Odlingen planeras normalt ett år i förväg, med beställning av utsädd, gödsel, etc., en planering som är svår att genomföra med arrendekontrakt på endast sex månader. ”Det är fruktansvärt frustrerande” – investeringar gör man inga, kommenterar lantbrukaren. Han fortsätter: ”Läget är ju perfekt, man skulle kunna utvidga verksamheten, café osv., man skulle kunna investera hur mycket som helst”, men kommunens planer och hårdnackade inställning gör att brukarna inte ser någon framtid för gården.

För 20 hektar av gårdens åkermark, från Bernstorps mosse och österut, sade Kommunen upp arrendekontraktet i december 2004. Efter diskussion med kommunen har brukarna fått tillstånd att så på egen risk. Kommunen ville egentligen att marken skulle ligga för fäbåt, så att de kan ”komma igång” så snart som möjligt utan att riskera ersättningar eller att någon befintlig aktivitet fördröjer planerna. Brukarna vill däremot inte att marken

ligger obrukad, eftersom det leder till ogräs och att näringsämnen läcker ut i ån. 2005 blev dock det sista året som denna mark brukades, därefter fick den ligga i träda. I april 2007, efter år av överklaganden, fastställdes planen på ett kommande handelscenter med en livsmedelsbutik, en sportaffär och en elektronikbutik. De ursprungliga planerna på 170 000 kvadratmeter butiksyta har dock under årens lopp av överklaganden fått krympa till 35 000 m². Markarbetet påbörjades under sommaren 2007, och enligt planerna ska invigas under hösten 2008 (Sydsvenska dagbladet 2007-04-11, se illustration 3).



Illustration 6: En mindre växthusodling i Sunnanå by, intill Yttre Ringvägens bullervallar.

Några områden ligger sedan flera år tillbaka i träda i väntan på exploatering. Intill gården Stora Bernstorp hade Vägverket ett stort komplex med baracker i samband med bygget av Yttre Ringvägen. När vägen var klar försvann barack-byn, och en endast en stor grusplan lämnades kvar i dess ställe. Vid besök på platsen under 2004 - 05 stod tre husvagnar på denna plats, vilka enligt grannarna befolkades av "pundare och pack" som får besök av polisen då och då. Husvagnarna ackompanjerade av diverse skräp, ett av många mellanrum för tillfälliga boningar och informella aktiviteter i stadsranden. Liknande marker återfinns längs med Väg 11 in mot staden, där övergiven åkermark vid en sedan länge riven gård omvandlats till savannliknande vegetation av spridda hagtorsbuskar med enstaka aspdungar (Qviström 2005).

Det är ett splittrat, svåröverblickbart, föränderligt och i vissa avseenden motsägelsefullt landskap som möter besökaren i Malmös utkanter. Men detta medför inte bara problem,

utan också möjligheter: områdets dynamik öppnar upp för nya aktiviteter och nya sätt att bruka landskapet. Skillnaden mellan ett splittrat och kaosartat landskap och ett *mångfunktionellt* landskap ligger till stor del hos betraktaren. Det gäller därför att gå försiktigt tillväga då strategier för framtida planering av detta landskap ska föreslås: det är alltför lätt att planera bort det mångfunktionella.

3. Lagstiftningen och de stadsnära landskapen

Plan- och bygglagen har sitt ursprung i en urbant anpassad lagstiftning, vilket fortfarande sätter sin tydliga prägel på lagstiftningen. Även om 1987 års lag medförde att hela kommunens areal skulle hanteras i den kommunala planeringen så står regleringen av bebyggelsen kvar i centrum för lagstiftningen. Plan- och bygglagens fåordighet om de areella markanvändningarna kompletteras främst av Miljöbalken, där en långsiktigt hållbar användning av mark och vatten står i centrum. Eftersom särskilda instrument saknas för att hantera stadsnära landskap, hanteras dessa områden till övervägande del som "rurala", för att då exploatering är aktuellt hanteras som "urbana", vilket möjliggör en starkare styrning av markanvändningen. Möjligen kan markplanering betraktas som en specifik lagstiftning och aktivitet för de stadsnära landskapen; denna del studeras därför i närmare detalj i nästa avsnitt. Nedan redogörs i första hand för plan- och bygglagen (PBL) och till viss del för Miljöbalken (MB), medan andra lagar som kan spela in, till exempel Väglagen, lämnas därhän.

Det har påpekats i flera arbeten till landskapskonventionen att landskapet för en ganska undanskymd tillvaro i den svenska lagstiftningen (se till exempel Nordisk ministerråd 2003). Riksantikvarieämbetet konstaterar att det inte finns någon uttalad landskapspolitik i Sverige, om inte delar av miljöpolitiken ska räknas dit. Vidare konstateras:

Många politikområden påverkar landskapet, direkt eller indirekt och i varierande omfattning. Begreppet landskap används mycket sällan i de politiska målsättningarna; landskapet är underförstått. Det gör landskapsfrågorna svåra att överblicka och bidrar till att de olika politikområdena och målsättningarna bildar ett oöverskådligt pussel där helhetsbilden av landskapet i praktiken är osynlig eller i alla fall ottydlig. Utan en samlad landskapspolitik med tydliga landskapsmål är det svårt både att förutse och utvärdera målkonflikter och värdera betydelsen av indirekta och kumulativa effekter i landskapet." (Riksantikvarieämbetet 2008, sid 29).

Denna svåröverblickbara situation är kanske som mest påtaglig i stadsrandens landskap, där flera olika pågående markanvändningar och planerade projekt möts. Denna komplexitet är värd att ha i minnet i diskussionen nedan om de lagar som påverkar de stadsnära landskapen.

Plan- och bygglagen

Plan- och bygglagen slår fast att: ”Mark och vattenområden skall användas för det eller de ändamål för vilka områdena är mest lämpade med hänsyn till beskaffenhet och läge samt föreliggande behov. Företräde skall ges sådan användning som medför en från allmän synpunkt god hushållning” (PBL 2 kap 1 §). Hänsyn ska ske med beaktande av natur- och kulturvärden, och ”främja en ändamålsenlig struktur och en estetiskt tilltalande utformning av bebyggelse, grönområden, kommunikationsleder och andra anläggningar” (PBL 2 kap 2 §).

Den fysiska planeringen i Sverige är starkt decentraliserad, och grundar sig i stort på kommunernas planmonopol. Planmonopolet innebär att det i princip bara är kommunerna som har rätt att upprätta en plan, och att staten i ett begränsat antal frågor har rätt att ha synpunkter på planen. Kommunen är skyldig att ha en aktuell **översiktsplan**, där de övergripande planerna för den framtida markanvändningen inom hela kommunen framgår. I planen ska kommunen även ta ställning till de allmänna värden, bland annat riksintressen, som finns inom kommunen. Det innebär att bland annat den framtida bebyggelseutvecklingen, förutsättningarna för rekreation och jord- och skogsbrukets framtid ska behandlas i planen. I denna plan görs ingen skillnad mellan stad och land: jord- och skogsbruksmark hanteras med samma medel som stadsbebyggelse, även om tyngdpunkten av tradition vilar på stadens bebyggelse. Översiktsplanen har vanligen ett perspektiv på 10 – 20 år och är endast rådgivande. Kravet på att planen ska vara aktuell innebär att kommunfullmäktige ska ta ställning till planen minst vart fjärde år; förankringen i den lokala politiken och synsättet på planeringen som en ständig process betonas därmed, snarare än planens långsiktiga kontinuitet. Översiktsplanen ska ge ett samlat beslutsunderlag för lokaliseringsprövningar och för bevarandet av den befintliga miljön, samt en kunskapsöversikt beträffande miljöarbetet.

Detaljplanen är ett juridiskt bindande instrument, som endast kan upprättas för tätbebyggelse eller parker. Detaljplanen är bindande i 5 – 15 år, därefter kan den göras om utan krav på skadestånd från markägare eller andra intressenter. Planen får inte vara mer detaljerad än vad som behövs för planens syfte, och den får inte heller omfatta ett större område än nödvändigt, vilket vanligen innebär att den inte omfattar mer än ett eller ett par kvarter. Eftersom detaljplan endast får upprättas för sammanhållen bebyggelse och för byggnad som får betydande påverkan på omgivningen, är det inte möjligt att upprätta en detaljplan för ett stadsnära område som inte är på väg att omvandlas till stad (jämför Reiter 2006).

Fördjupningar av översiktsplanen (omfattande en del av kommunen) är ett vanligt sätt att överbrygga klyftan mellan den kommunomfattande översiktsplanen och de ytmässigt mycket begränsade detaljplanerna. I det fall översiktsplanen eller fördjupningen av översiktsplanen inte drar upp tydliga riktlinjer för hur detaljplanen ska utformas behöver ett planprogram upprättas. Även planprogram har en viktig roll brygga mellan

översiktsplan och detaljplan. Vid upprättandet av planprogram ska samråd ske med berörda myndigheter och privatpersoner, och i normalfallet ska en miljökonsekvensbeskrivning upprättas för förslaget.

Ett instrument som sällan utnyttjas av kommunerna är **områdesbestämmelser** med vars hjälp ett visst syfte med översiktsplanen eller tillvaratagandet av riksintressen kan få bindande verkan. Här finns möjlighet att bland annat reglera användandet och utformningen av allmänna platser, eller meddela skyddsbestämmelser för områden som är värdefulla utifrån ett historiskt, kulturhistoriskt, miljömässigt eller konstnärligt perspektiv (PBL 5 kap 5§).

För att uppföra byggnad krävs **bygglov**, vilket möjliggör en reglering av byggandet även utanför detaljplanelagt område. Om den föreslagna byggnaden är i överensstämmelse med befintliga planer (översiktsplan och detaljplan) ska tillstånd ges (se Reiter 2006 för en närmare analys). Det finns med andra ord en möjlighet att skriva in strikta krav, eller bestämmelser om en stor återhållsamhet med nya byggnader inom ett område, i översiktsplanen, vilket med bygglovets hjälp får en viss tyngd. Reiter (2006) visar att kommunerna i Skåne under senare år har ägnat ett större intresse åt att styra bebyggelseutvecklingen på landsbygden, men pekar samtidigt på att effekterna är begränsade. Byggandet på landsbygden fortsätter, även i de kommuner som angivit en restriktiv hållning till sådant byggande i sin översiktsplan; det enskilda intresset har alltså satts före det allmänna intresset. Reiter sammanfattar sin analys:

Tillkomsten av ny bebyggelse på den skånska landsbygden har i begränsad utsträckning skett utifrån överväganden om en ur allmän synvinkel lämplig utveckling, bl.a. i ett landskapsperspektiv. Istället förefaller den hittillsvarande utvecklingen marknadsstyrd, inte planmässig. En utveckling som den hittillsvarande innebär att landskapets egenskaper, sociala, ekonomiska och ekologiska, försämras med påföljder för möjligheterna att utveckla hela Skåne utifrån länets olika förutsättningar och behov. I den meningen är *tillämpningen av plansystemet*, såsom den sker idag, *mindre väl lämpat att motverka en utveckling av landsbygden*. (Reiter 2006, sid 35).

Reiter menar att de möjligheter som planlagstiftningen faktiskt ger inte har utnyttjats av kommunerna. Slutsatsen att problemet ligger i *tillämpandet* av plansystemet snarare än plansystemet i sig återfinns även i den senaste statliga utredningen om plan- och bygglagen, där möjligheterna att gynna en hållbar utveckling står i centrum för analysen (SOU 2005:77).

Regional planering utanför Stockholmsregionen bygger på kommunernas egna intressen och är därför mycket svag. Frånvaron av en regional planering utan för Stockholmsregionen har i perioder kompensrats med hjälp av frivilliga sammanslutningar av

kommuner, till exempel inom Sydvästra Skånes Kommunförbund (SSK). Även regionen har en samordnande roll: till exempel driver Region Skåne flera samordningsprojekt och har tagit fram vissa strategidokument (bland annat en regional grönstrukturplan). Men de enskilda kommunerna kan alltid välja att avvika från de regionala planerna.

Vid sidan om den regionala nivån (Landstinget eller regionen) spelar Länsstyrelsen (det vill säga regeringens företrädare och samordningsorgan för statlig verksamhet i regionen) en viktig roll för den regionala samordningen. Länsstyrelsen ska bevaka den kommunala hanteringen av områden som i Miljöbalken har utpekats som riksintressen, samt hur mellankommunala frågor, hälsorisker (till exempel brandsäkerhet), och uppfyllandet av miljö kvalitetsnormer (till exempel koldioxidutsläpp) hanteras i planeringen. Därtill ska Länsstyrelsen erbjuda kommunerna service och agera som rådgivare till kommunerna; Länsstyrelsen är skyldig att sammanställa material av betydelse för hushållningen med naturresurser i Länet.

Medborgarmedverkan. Ett centralt begrepp inom svensk planering är dialog. PBL ställer krav på en dialog mellan Länsstyrelsen och kommunen, mellan kommunerna, liksom på en omfattande medborgarmedverkan i den kommunala planeringen. Utställnings- och samrådsförfarande regleras i PBL i samband med upprättandet av eller revideringen av en översiktsplan. Målsättningen är att planen ska vara fast förankrad bland politiker och medborgare; därmed kan planen tillmätas en stor betydelse i det vardagliga politiska arbetet och planeringen, trots att den endast är rådgivande i juridisk mening.

Betydelsen av att betrakta medborgarna som en resurs i planeringen har inte minst uppmärksamats inom Agenda 21-arbetet (vilket genomfördes på ett ambitiöst sätt i Sverige) och i det nuvarande landsbygdsprogrammet. Liknande ambitioner kännetecknar dagens diskussion om antagandet av den Europeiska landskapskonventionen och de nyligen genomförda pilotprojekten med regionala landskapsstrategier. Dessa handlingsprogram är inte i sig en del av lagstiftningen: till exempel har de regionala landskapsstrategierna beskrivits som ”inriktningsdokument” och ”planeringsunderlag för landskapet” (Länsstyrelsen i Stockholms län 2007), däremot är de tydliga exempel på de strävanden efter medborgarmedverkan som PBL ger uttryck för. Därför kommenteras landsbygdsprogrammet och de regionala landskapsstrategierna i korthet för att ge en bild av den svenska planeringen.

Sveriges landsbygdsprogram 2007 – 2013. Landsbygdsprogrammet definierar landsbygd som ”boende utanför tätort med mer än 3000 invånare” (Regeringskansliet 2007, sid 10). Att de är de boende som ställs i centrum snarare än områdets karaktär eller markanvändning ger en bild av programmets inriktning. Landsbygdsprogrammet ger bidrag till en rad olika insatser för att stärka landsbygdens liv- och konkurrenskraft och för att ta tillvara och utveckla dess värden. Programmet syftar till att förbättra utvecklings- och konkurrenskraften hos företag inom jord- och skogsbrukssektorn, att bevara och utveckla

ett attraktivt landskap med höga natur- och kulturvärden, samt att skapa ett mer diversifierat näringsliv. Det finns även medel inom programmet för att stödja att Leader-metoden utnyttjas, för att främja lokal förankring, inflytande och samarbete igenom förändring av landsbygdsprogrammet. Leader bygger på lokalt partnerskap mellan näringsliv, ideella organisationer och den offentliga sektorn, med målet att få dessa parter att samverka i större utsträckning för att gynna den lokala utvecklingen (Länsstyrelsen i Stockholms Län 2007).

Regionala landskapsstrategier har prövats som metod i sju län under 2006 – 2007, med målsättningen att utveckla nya förhållnings- och arbetssätt för att gynna en uthållig samhällsutveckling (Larsson *et al* 2007). I första hand står möjligheterna att uppfylla det nationella miljö kvalitetsmålet om bevarad biologisk mångfald (se nedan) och att konkretisera arbetet med den Europeiska landskapskonventionen i centrum för arbetet. Landskapskonventionen lyfter fram betydelsen av ett underifrånperspektiv och att betona de boendes (eller brukarnas) sätt att förhålla sig till landskapet, och detta synsätt återkommer i arbetet med de regionala landskapsstrategierna. I de fyra regionala landskapsstrategier som genomfördes i Skåne stod medborgarmedverkan i centrum för arbetet. Vikten av att samordna detta arbete med den ordinarie fysiska planeringen betonades i utvärderingen av projekten (Andersson *et al* 2007).

Miljöbalken

Även om det är planlagstiftningen som står i fokus för detta kapitel bör Miljöbalken (MB) nämnas. Miljöbalken infördes 1999, i ett försök att samla miljörelaterad lagstiftning under ett gemensamt paraply. Liksom PBL syftar MB till en långsiktig hushållning med mark och vatten. Balken kom att ersätta 16 tidigare lagar, bland annat Naturvårdslagen, Miljöskyddslagen, Lagen om skötsel av jordbruksmark, Vattenlagen, och Lagen om hushållning med naturresurser. Andra lagar gäller parallellt med Miljöbalken, till exempel Väglagen, Skogsvårdslagen och Plan- och bygglagen (se nedan). Det är i Miljöbalken som allemansrätten nämns:

Var och en som utnyttjar allemansrätten eller annars vistas i naturen skall visa hänsyn och varsamhet i sitt umgänge med den. (MB 7 kap 1§)

En kompletterande formulering återfinns i en av Sveriges grundlagar, Regeringsformen 2 kap 18 §, där det stadfästs att alla ska ha tillgång till naturen i enlighet med allemansrätten.

MB omfattar bland annat bestämmelser om krav på **miljökonsekvensbeskrivningar** i samband med ny anläggning, förändrad drift eller ändrad verksamhet. Ett av de viktigaste skyddsinstrumenten i förhållande till den fysiska planeringen i Sverige är de tematiska och geografiskt avgränsade **riksintressen** som anges och avgränsas i MB. Inom de

angivna områdena får exploateringar endast komma till stånd om de inte påtagligt skadar områdets natur- och kulturvärden. Samtidigt påpekas att detta ”inte [utgör] hinder för utvecklingen av befintliga tätorter” (4 kap 1§). Med detta avses enligt departementschefen: ”förändringar av bebyggelse och anläggningar som behövs med hänsyn till normal befolkningsutveckling, behovet av trafikleder, grönområden, service, sysselsättning, etc.” (Bergman *et al* 2007, sid 2324).

MB innehåller även **skyddsbestämmelser**, till exempel strandskydd, naturreservat och kulturresevat. Även andra generella skydd finns, till exempel för fornlämningar, naturområden, biotopskydd, etc. Miljöbalkens småbiotopskydd omfattar alléer, källor med omgivande våtmark i jordbruksmark, odlingsrösen i jordbruksmark, pilevallar, småvatten och våtmarker i jordbruksmark, stenmurar i jordbruksmark samt åkerholmar. Länsstyrelsen kan även förklara rik- och kalkkärr i jordbruksmark, ängar eller naturbetesmarker samt naturliga bäckfåror och ras- eller bergsbranter i sådan mark som inte omfattas av skogsvårdslagen som biotopskyddsområden. Ett objekt som lyder under biotopskydd får inte skadas eller förstöras.

Miljöbalkens tolfte kapitel behandlar miljöhänsyn i jordbruket. Här slås fast att:

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den hänsyn till natur- och kulturvärden som skall tas vid skötsel av jordbruksmark och vid annan markanvändning i jordbruket, såsom i fråga om skyddet av odlings- och kulturlandskapet samt djur- och växtlivet. Föreskrifterna får dock inte vara så ingripande att pågående markanvändning inom den berörda delen av fastigheten avsevärt försvåras. (MB 12 kap 8 §).

Denna bestämmelse gäller dock endast i begränsad utsträckning i stadsranden, eftersom mark som enligt detaljplan eller områdesbestämmelse är avsedd för annat ändamål än jordbruk inte definieras som jordbruk enligt MB. Detta är ett av flera exempel på hur stadsranden faller mellan stolarna i lagstiftningen.

Förhållandet mellan MB och PBL är minst sagt komplext. Enligt Miljöbalken (2 kap 6§) ska nya verksamheter lokaliseras till ”en plats som är lämplig med hänsyn till att ändamålet skall kunna uppnås med minsta intrång och olägenhet för människors hälsa och miljön”, en paragraf som tydligt visar hur PBL och MB går i varandra (se det inledande citatet om PBL ovan). Det samma gäller MBs skydd för områden av riksintressen, som omfattar ett betydligt vidare fält än miljövård (MB 3 – 4 kap). Bland annat utpekats områden av riksintresse för kulturmiljövård, naturvård, totalförvaret, mineralbrytning, industriell produktion, avfallshantering och vattenförsörjning. Staten kan, när dessa intressen är i fara (eller när planeringen rör sig innanför de områden som avgränsats som riksintressen), påverka planeringen. Även marker av betydelse för jord- och skogsbruk tas upp i MB, men benämns med det vagare begreppet nationellt intresse:

Jord- och skogsbruk är av nationell betydelse. Brukningsvärd jordbruksmark får tas i anspråk för bebyggelse eller anläggningar endast om det behövs för att tillgodose väsentliga samhällsintressen och detta behov inte kan tillgodoses på ett från allmän synpunkt tillfredsställande sätt genom att annan mark tas i anspråk.

Skogsmark som har betydelse för skogsnäringen skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt försvåra ett rationellt skogsbruk. (MB 3 kap 4§)

Ursprunget till de områden som idag är utpekade som riksintressen återfinns i Den fysiska riksplaneringen som bedrevs från sent 1960-tal och som avslutades med antagandet av Naturresurslagen år 1987. Den fysiska riksplaneringen syftade till att ge ett övergripande grepp om den fysiska planeringen i Sverige; delar av MB har alltså sitt ursprung i en planeringsdiskurs snarare än i en miljödiskurs. Enligt Emmelin & Lerman (2006, sid 21ff) finns det dock en grundläggande skillnad i att PBL till största delen baseras på ett planparadigm medan MB idag främst utgår från ett miljöparadigm. Miljöparadigmet utgår från målsättningen att bevara eller återställa miljövärden och "naturliga tillstånd". I vilken mån en påverkan på miljön är acceptabel bedöms enligt detta paradigm av vetenskapsmän, vilket leder till sektoriserade delmål i form av miljökvalitetsvärden av olika slag – trots att betydelsen av ett helhetsgrepp betonas. Eftersom paradigmet vilar på en tilltro till universellt giltig och vetenskapligt baserad kunskap leder detta till ett centraliserat uppifrån-perspektiv på planering. Planparadigmet har, enligt Emmelin & Lerman (2006) sitt ursprung i stadsbyggandet och i planerings- och arkitekturprofessionerna. Här handlar det i mindre utsträckning om att hitta "rätt" lösning, eftersom motstående intressen har olika föreställningar om vad det innebär. Istället handlar det om att finna en *legitim* lösning, efter att ha vägt de olika intressena vägas mot varandra. De olika intressenterna bör komma till tals i denna process, men ytterst vilar legitimiteten på den representativa demokratiska församlingens beslut. Avvägandet mellan att försvara enskildas intressen och att tillvarata allmänna intressen är en central problematik inom detta paradigm. Författarna konstaterar att det är viktigare att uppnå *konsensus* än ett *vetenskapligt korrekt* beslut enligt planparadigmet (Emmelin & Lerman 2006, sid 26). Strömgren (2007) visar på hur det parallellt med ambitionerna att förbättra medborgardeltagandet och dialogen finns en gryende vilja att reglera mer, med det uthålliga samhället som motivering. Kanske kan denna vilja placeras inom miljöparadigmet, medan viljan till en dialog och en decentraliserad planering hör hemma i planeringsparadigmet.

Miljökvalitetsmål

Miljökvalitetsmålen kan ses som ett försök att överbrygga klyftan mellan miljöparadigmet och planeringsparadigmet, genom att övergripande nationella mål bryts ner i regionala och lokala, och genom att de integreras i den kommunala planeringen. De sexton nationella miljökvalitetsmålen antogs av Sveriges Riksdag 1999, med målsättningen att de ska uppfyllas inom en generation. Målen syftar bland annat till att

bevara den biologiska mångfalden, främja människors hälsa, bevara ekosystemens långsiktiga produktionsförmåga och att ta tillvara på kulturmiljön. De övergripande målen har därefter preciserats i ett sjuttioal, mer precist beskrivna och ofta kvantifierade delmål, där det finns en tidsangivelse om när de ska vara uppfyllda. Målens giltighet och åtgärder för att uppnå målen har därefter tolkats på regional och lokal nivå, och tas därför bland annat upp i kommunens översiktsplan.

- | | |
|---------------------------------|---|
| 1. Begränsad klimatpåverkan | 9. Grundvatten av god kvalitet |
| 2. Frisk luft | 10. Hav i balans, levande kust och skärgård |
| 3. Bara naturlig försurning | 11. Myllrande våtmarker |
| 4. Giftfri miljö | 12. Levande skogar |
| 5. Skyddande ozonskikt | 13. Ett rikt odlingslandskap |
| 6. Säker strålningsmiljö | 14. Storslagen fjällmiljö |
| 7. Ingen övergödning | 15. God bebyggd miljö |
| 8. Levande sjöar och vattendrag | 16. Ett rikt växt- och djurliv |

De nationella miljö kvalitetsmålen. En närmare precisering av målen återfinns på Naturvårdsverkets hemsida: www.naturvardsverket.se

Emmelin & Lerman (2006) kritiserar miljö kvalitetsmålen för att vara en mycket löst sammanhållen vision, som främst är en ny paketering av redan etablerat miljöarbete och tidigare uppsatta mål. Detta till trots visar exempel i nästa kapitel hur miljö målen återkommer i annat miljöarbete, och att den struktur som har upprättats för målen spelar en viss betydelse. Miljö kvalitetsmålen säger beträffande jordbruksmark att: ”jordbruksmarkens värde för biologisk produktion och livsmedelsproduktion skall skyddas” (i beskrivningen av målet *Ett rikt odlingslandskap*) och att: ”Byggnader och anläggningar skall lokaliseras ... så att en långsiktigt god hushållning med mark, vatten och andra resurser främjas” (i beskrivningen av målet *God bebyggd miljö*). Det finns inga nationella delmål som preciserar hur hushållandet med jordbruksmarken skall ske. Skåne har inte heller något regionalt miljö mål för det (enligt Länsstyrelsen i Skåne län 2006). Jordbruket är visserligen av nationellt intresse enligt MB (se ovan), men inte ett riksintresse, vilket innebär att planeringsansvaret för hushållandet med jordbruksmarken ligger hos kommunerna. Ingen central myndighet bevakar vilken jordbruksmark som skyddas från exploatering.

Det är påfallande hur de stadsnära landskapen hamnar mellan stolarna i diskussionen om miljö mål. Det finns miljö mål för stad och land, men inte för omvandlingen av marker från stad till land, eller för marker som befinner sig i ett mellanläge. (Enligt Regeringskansliet (2002, sid 51) omfattas dock den tätortsnära naturen av målet *God bebyggd miljö*). Även om sådana mål kan preciseras på en regional eller lokal nivå (vilket har gjorts i Stockholms län – se Stockholms läns länsstyrelse 2007), så får det återverkningar för miljö arbetet och den fysiska planeringen att det stadsnära landskapet inte uppmärksammas nationellt (se nedan).

Hur kan tätortstillväxten regleras?

I rapporten *Hur kan tätortstillväxten regleras?*, utgiven av Länsstyrelserna i Kristianstads och Malmöhus Län, diskuteras olika strategier för att hindra eller styra städernas tillväxt. Även om rapporten idag är snart 30 år gammal, och därmed från åren före det att dagens plan- och bygglagstiftning infördes, ger den en viss insikt i dagens problematik. Rapporten speglar även ett långlivat Skånskt behov av en regional samordning eller landskapsplanering för de stadsnära landskapen. I rapportens inledning konstateras att:

Det framstår som önskvärt att avvägningen mellan intresset av att bygga ut tätorterna och eventuellt motstående intressen kan dokumenteras i tillväxtgränser/gränslinjer. ... Innanför tillväxtgränsen skulle kommunen ha handlingsfrihet i sin planering och under en planeringsperiod av kanske 10-20 år kunna utnyttja marken för tätortsutbyggnad utan restriktioner beträffande sådana intressen som jordbruk, skogsbruk och rörligt friluftsliv. För områdena utanför gränslinjen skulle å andra sidan jordbruket, skogsbruket och friluftslivet kunna i princip garanteras ostörd markanvändning utan hot från tätortsintresset. (Länsstyrelserna i Kristianstads och Malmöhus län 1979, sid 2).

Utredningen diskuterar bland annat möjligheten att upprätta ett kontrakt, där kommun och stat tillsammans kommer överens om tillväxtgränsernas placering. Innanför denna gräns skulle kommunen utan andra markanvändningsanspråk kunna utnyttja marken för stadstillväxt, medan de i princip skulle avsäga sig inflytandet över marken utanför gränsen, åtminstone beträffande möjligheten att exploatera dessa områden för bebyggelse. Denna modell faller dock enligt författarna på det kommunala planmonopolet, vilket innebär att kommunen har ansvar för den fysiska planeringen inom hela dess område: ett avtal med staten skulle därmed vara olaglig.

Naturvårdslagen ger en möjlighet att skydda naturmiljöer ”i dess helhet, inbegripet kultur- och odlingslandskapet, t ex ett öppet odlingslandskap”. Området kan skyddas som naturvårdsområde, förutsatt att pågående markanvändning inte påtagligt försvåras. Ett starkare skydd är naturreservat, vilket samtidigt ger markägaren rätt till ekonomisk ersättning för försvårad markanvändning. Det är fullt möjligt att utnyttja denna skyddsform i ett aktivt jordbrukslandskap. Det hindrar inte att ny bebyggelse eller nya vägar tillkommer, men de måste prövas i förhållande till syftet med skyddsformen.

Regionplanering nämns i utredningen som ett instrument som kan användas då flera kommuner har ett behov av en gemensam planering. Regionplaneringen är dock endast rådgivande, och i rapporten konstateras att det kan ifrågasättas om man kan använda detta instrument enbart för att upprätta en tillväxtgräns. Möjligheten att införa nya planinstrument, till exempel ett motsvarande det skydd som de obrutna fjällområdena har, diskuteras i rapporten. Men slutsatsen är att den mest framgångsrika metoden vore att upprätta enkla generalplaner (eller områdesplaner) för de områden där stadstillväxt

planeras, och att i denna process föra en dialog med intresseorganisationer, region och stat. Även fastställd generalplan bedömdes som ett värdefullt instrument, för att styra utvecklingen i de stadsnära områden där framtida markanvändningskonflikter kan förutses.

Senare planlagstiftning har inneburit en betoning av vikten av att planera hela kommunens yta, vilket har lett till ett något större intresse för jord- och skogsbruk i den fysiska planeringen. Denna utveckling går i linje med förslaget på att arbeta med enkla generalplaner eller områdesbestämmelser, och att betona dialogen. Däremot har den tidigare möjligheten att fastställa en generalplan, och därmed få en juridiskt bindande plan för ett större område, försvunnit. Det innebär att möjligheten att bedriva en ”hård” planering av de stadsnära landskapen har försvunnit, en möjlighet som visserligen utnyttjades mycket sällan av kommunerna under den tid den fanns.

Sammanfattningsvis kan den fysiska planeringen i Sverige betraktas som svag utanför de arealmässigt mycket begränsade detaljplanerna som inte kan användas för att reglera stadsnära landskap. Intresset för de stadsnära landskapen har inte satt några direkta spår i lagstiftningen, och märks inte heller i den senaste översynen av planlagstiftningen. PBL-kommittén tillsattes för att se över planlagstiftningen, med uppdrag att lämna ett förslag som skulle främja en hållbar utveckling (SOU 2005:77). Trots att uthållig utveckling står i centrum för utredningen, och trots utredningens omfattning, är det stadsnära landskapet påfallande osynligt i den slutliga utredningen. Men det finns andra sätt att påverka planeringen på – till exempel genom en aktiv markpolitik.

4. Markpolitik

Även om det inte finns något plandokument som ger en överblick över stadsranden så finns det ofta ett kommunalt dokument med en titel i stil med *Mark för verksamheter* (Kristianstad kommun), *Etablera i Landskrona!* eller *Markpolicy för Lunds kommun*. Ingen annan stans finns det så många bilder på stadens ytterområden som i dessa dokument. Kanske är det här, i gränslandet mellan planering och förvaltning, som de största möjligheterna finns för en mer genomtänkt hantering av de stadsnära landskapen som resurs. Möjligheterna att utnyttja dessa marker som en resurs tas bland annat upp i en skrivelse av Regeringen beträffande behovet av att skydda den tätortsnära naturen:

Ett viktigt förhållande när det gäller tätortsnära natur är att merparten av den tätortsnära marken ... ägs av kommunerna själva. Kommunerna har alltså stora möjligheter att inom ramen för sitt eget markinnehav – och sin egen fysiska planering – säkerställa behovet av kvalitativa områden för det tätortsnära friluftslivet. Denna möjlighet bör även fortsättningsvis utnyttjas. (Regeringskansliet 2002, sid 52).

Avsnittet inleds med en diskussion om den kommunala markpolitiken (delvis baserat på Qviström, under utgivning), följt av en översiktlig analys av några Skånska kommuner och nyttjandet av arrendekontrakt i hanterandet av det stadsnära landskapet. Därefter nämns en annan aspekt av markpolitiken, främst för att påminna om att kommunen inte är den enda aktören som påverkar markägarna. Slutligen sammanfattas avsnittet, bland annat med några goda exempel.

Den kommunala markpolitiken

Den svenska planlagstiftningen och de styrinstrument som erbjudits de svenska kommunerna från statligt håll, har i mångt och mycket syftat till att motverka markspekulationer för att möjliggöra en långsiktig planering. I och med 1947 års lagstiftning fick kommunerna ökade möjligheter att styra vad som byggs och var, eftersom varje byggprojekt i tätort krävde en av kommunen upprättad plan (Blücher 2006). Men kommunen kunde inte avgöra *om* en markägare valde att bygga eller ej, och därmed inte heller *när* det byggs, en begränsning som under 1960-talet alltmer uppfattades som ett problem inom socialdemokratien enligt Vedung (1993). I detta sammanhang kom *markpolitiken* att spela en avgörande roll. Genom att köpa upp mark fick kommunen en fullständig kontroll över byggandet. I 1962 års markpolitiska utredning konstateras att ett kommunalt markinnehav för de kommande 10 årens byggande är en naturlig följd av ”de ökade anspråk som ställs i fråga om bostadsbyggandets volym och kvalitet, trafikapparatus funktionsduglighet, o.s.v.” (SOU 1964:42, sid 9). De kommunala markuppköpen kom att underlättas av de statliga incitament som den markpolitiska utredningen ledde fram till; mellan 1968 och 1981 erbjöds statliga markförvärvslån till kommunerna för att köpa mark ”som med hänsyn till den framtida utvecklingen krävs för

tätbebyggelse eller därmed sammanhängande anordning” (Vedung 1993). 1968 infördes även förköpslagen som gör det möjligt för kommunen att ”träda i köparens ställe” vid en försäljning av en fastighet; därmed har kommunen möjlighet att kontrollera de markförsäljningar som genomförs i stadsnära läge. I kombination med storslagna planer på framtida stadsexpansion och en politisk vilja att kontrollera markanvändningen (dvs synen på en aktiv markpolitik som en nödvändighet för en aktiv fysisk planering), ledde detta till ett omfattande markuppköp under 1960-tal och 1970-tal som fortfarande spelar en viktig roll i många kommuners markägostruktur (Bodström 1993, Malmö stadsbyggnadskontor 2002, Boverket 2005).

Malmö kommun tjänar som ett tydligt exempel, inte minst på grund av dess omfattande expansion under 1960-talet. Statistiken över Malmös markinnehav visar på att innehavet förändrades mycket lite mellan 1940 och 1962, för att de följande tio åren mer än fördubblas. 1971 förvaltrade Fastighetskontoret 12 500 hektar mark. Därefter har inga större inköp gjorts, och därför har markinnehavet sakta minskat till dagens ca 10 000 hektar (Qviström, under utgivning). Idag äger kommunen 4400 hektar jordbruksmark, varav en del är utanför kommungränsen. Ungefär hälften av jordbruksmarken inom kommunens gränser ägs idag av kommunen. I väntan på att denna mark ska nyttjas för bebyggelse arrenderas den ut, till största delen till lantbrukare. I vissa fall har jordbruksmark köpts upp för att därefter arrenderas ut till den tidigare brukaren.

I princip kan markreserven betraktas som en ekonomisk resurs, det vill säga som ”råmark” för framtida bebyggelse, som i väntan på exploatering ger en viss avkastning. Men bara några år efter det att en aktiv markpolitik hade lanserats uppstod en parallell diskurs: kritiken mot stadsexpansion på jordbruksmark. Parallellt med kommunernas uppköp av mark för exploatering uppmärksammades de goda jordbruksmarkernas betydelse i samband med den fysiska riksplaneringen på 1970-talet, bland annat med klassificeringen av jordbruksmarken som följd. Detta har lett fram till att jordbruksmarken idag utpekats som ett nationellt intresse i Miljöbalken av nationellt intresse (se ovan).

1980 års generalplan för Malmö speglar denna utveckling; planen visar på ett betydligt större fokus på landsbygden och jordbruksmarken jämfört med äldre plandokument. I 1990 års plan har tonläget skärpts ytterligare, och det slås bland annat fast att ”Malmös översiktsplan skall bidra till en bättre resurshushållning bland annat genom att begränsa exploateringen av obebyggd mark, genom att organisera samhället på ett sätt som är möjligt att försörja med kollektivtrafik och genom att skydda naturområden som är av betydelse för ekologi och friluftsliv.” (Malmö kommun 1990, p. 9). Vidare sägs att:

Jordbrukslandskapet kring Malmö bör utvecklas till ett variationsrikt, flerfunktionellt och tåligt landskap. Förändringar bör ta hänsyn till kulturlandskapets historiska kvaliteter. För landskapsbilden typiska öppna stråk bör hållas fria från bebyggelse och nyplanteringar. Jordbrukslandskapet måste också utnyttjas för att tillgodose invånarnas rekreationsbehov. (Malmö stadsbyggnadskontor 1990, sid 11)

Men dessa ambitioner kommer vanligen till korta när jordbruksmarken står emot ett konkret stadsutbyggnadsprojekt. Och de marker som köptes upp som markreserv på 60- och 70-talen betraktas och behandlas fortfarande som markreserv. Att urbaniseringen sker på jordbruksmarkens bekostnad framgår inte minst av regionala undersökningar. Trots jordbruksmarkens status som nationellt intresse har 13 000 hektar av den bästa åkermarken (klass 8 – 10) exploaterats i Skåne mellan 1961 och 2000, och en analys av de skånska kommunernas översiktsplaner att drygt 8900 hektar åkermark har planerats för exploatering, vilket innebär att 44 % av de samlade utbyggnadsplanerna planeras på åkermark (Länsstyrelsen i Skåne Län 2006). I Malmö kommun är motsvarande siffra 39 %, varav nästan all åkermark är av klass 8 till 10. (Länsstyrelsen i Skåne län 2006). Den inverkan som större vägprojekt har på jordbruksmarkerna är inte medräknade i denna statistik. Större vägar tar inte bara stora markområden i anspråk utan försvårar också brukandet av intilliggande marker då det blir en barriär och skapar åkerstycken som är för små för ett rationellt bruk.

Arrendekontrakt

En analys av hur markreserven påverkar de stadsnära landskapen är långt ifrån enkel att utföra. Marie Stenseke (1997) menar att arrenden på kort sikt kan vara konserverande, då varken markägare eller arrendatorer har några incitament för att ändra den rådande situationen. På lång sikt kan däremot arrendet ge effekter i landskapet: osäkerheten inför framtiden leder till begränsade investeringar och nysatsningar och därmed på sikt till ”avveckling istället för utveckling”. (Stenseke 1997, sid 100).

Stenseke (1997) visar hur olika bönder har olika förhållningssätt till brukandet av deras marker, vilket påverkar landskapets utformning. Men det är inte bara lantbrukarens synsätt på sitt brukande som spelar en viktig roll – det finns även andra aktörer som aktivt påverkar hur marken förvaltas. Exploateringsingenjörernas hantering av de kommunalägda markerna är en viktig aktör i detta sammanhang. Är det deras egna synsätt som avgör eller är det kommunpolitikernas? Därtill kommer kommunens planerare, kanske främst den som ansvarar för grönstrukturplaneringen, in med ett annat synsätt, som också har ett visst inflytande på stadens omgivande marker. Genom en analys av översiktsplaner och grönstrukturplaner på kommunerna i fråga kan detta synsätt (liksom rådande officiella målsättningar) analyseras.

Under 2007 - 2008 genomfördes intervjuer via telefon med exploateringsingenjörer (eller motsvarande) i de 12 största kommunerna i Skåne, det vill säga samtliga kommuner med mer än 25 000 invånare. Kommunerna, med antal invånare angivet inom parentes, är: Malmö (271 000), Helsingborg (122 000), Lund (104 000), Kristianstad (76 000), Hässleholm (49 000), Trelleborg (40 000), Landskrona (39 000), Ängelholm (39 000), Vellinge (32 000), Eslöv (30 000), Kävlinge (27 000) och Ystad (27 000). Kommunerna framgår av illustration 7. Eftersom storleken på kommunerna skiljer sig avsevärt är också organisationerna och tjänstetitlarna olika, men de som har intervjuats är de som i praktiken arbetar med att formulera kontrakten med lantbrukarna. Exploateringschefen för Lunds kommun har inte gått att nå – i detta fall har endast kommunens markpolicy studerats (Tekniska förvaltningen i Lund, 2006). Som en jämförelse har även en intervju genomförts med den ansvariga för jordbruksmarkerna i Göteborgs kommun. Intervjuerna inleddes med frågor om omfattningen av kommunens markinnehav och jordbrukets struktur (bland annat antal arrendatorer), därefter diskuterades arrendekontraktens utformning och politiska strategier för hur arrendemarkerna skall skötas. Kommunens intresse och möjligheter att uppmuntra till sökande av bidrag, till exempel för ekologiskt jordbruk eller miljöstöd togs upp, och avslutningsvis diskuterades dagens markinköp, kommunens nyttjande av förköpsrätt, etc. Jag har i intervjuerna efterfrågat goda exempel, politiska strategier och mallar för arrendekontrakt, och detta material (tillsammans med liknande material som jag funnit i en sökning på kommunernas hemsidor) har även använts i skildringen nedan.



Illustration 7: En karta över Skåne med de studerade kommunerna (i mörkt grått) och de större tätorterna markerade.

Eslövs kommun

Eslöv får här tjäna som ett typexempel för de tolv studerade kommunerna. Av kommunens 30 000 invånare bor 17 000 i tätorten Eslöv, som till stora delar omges av en levande och storskalig jordbruksbygd. Eslövs kommun arrenderar ut 645 ha jordbruksmark, fördelat på 26 arrendatorer. Arrendena varierar kraftigt: några arrenderar enstaka hektar för hästhållning, andra arrenderar stora arealer, och några har dessutom gårdsarrenden. Sammantaget arrenderar kommunen ut mark till 12 heltidsbönder. Sammansättningen av arrendatorer bygger inte på någon strategi – ”det har blivit så under årens lopp” menar kommunens exploateringschef Kurt Lindqvist. Vissa lantbrukare har kvar marken i arrende efter uppköp, de små arrendena är i vissa fall rester från marker som har exploaterats där det har blivit ”en bit över och så har folk kommit och frågat efter en bit”.

Kommunen försöker att få kontrakt på ett år av praktiska skäl – detta innebär att arrendatorerna inte har besittningsrätt/besittningsskydd. Men bland annat gårdsarrendena är på fem år, och av gammal hävd följer arrendet för marken med på fem år – det går inte att ändra på det utan att ha ett bra motiv, menar Lindqvist. Kommunen skriver inte kortare kontrakt än på ett år, däremot kan bönderna få bruka marken på egen risk, i väntan på att marken exploateras. Det går inte att se en koppling mellan kontraktens längd och de mål som uttalats för den framtida markanvändningen i översiktsplanen – det beror på omständigheterna, det vill säga när och hur marken har köpts in.

På frågan om det finns någon strategi för hur marken ska brukas, nämner Lindqvist att de har skrivit in att i närheten av skolor och daghem får inte besprutning ske. Däremot finns det inget aktivt stöd eller uppmuntran från kommunens sida för ekologisk odling, och inte heller några riktlinjer för att underlätta för rekreation eller tillgänglighet för allmänheten. På ett ställe, i Marieholm, har man dock gjort stigar på frivillig basis för rörligt friluftsliv – kommunen och Marieholms byaförening var drivkrafterna i detta projekt.

På frågan om det finns någon övrig målsättning med jordbruksmarken svarar Lindqvist: ”att förvalta den för att kunna exploatera den. Vi har ju ingen jordbruksverksamhet i kommunen – det sköter bönderna bäst själva. Vi vill ju gärna ha mark, för 10 – 15 år framåt.” Jag frågar om det finns ett politiskt stöd för hans sätt att arbeta eller om det är han som beslutar, och Lindqvist menar att arbetsprinciperna formuleras på egen hand – politikerna bryr sig mycket sällan om jordbruksarrenden.

Lindqvist uppger att det inte finns några särskilda bestämmelser för hur marken runt tätorterna ska förvaltas: ”Det är ju bebyggelse, och sen är det åker och traditionellt lantbruk – det är ju ingen som är ute och går där, det finns inga målpunkter”, menar Lindqvist. Eslövs översiktsplan från 2001 ger en delvis annan bild av jordbrukslandskapet i stadens närhet:

Grönstråk bör tillskapas för att knyta ihop restbiotoper med hänsyn taget till att landskapets öppenhet i stora delar av storbruksområdena är kulturhistoriskt värdefull. Möjligheter att plantera alléer, återställa kulverterade vattendrag och liknande behöver studeras i det fortsatta arbetet. Restbiotoper och befintliga grönstråkbildningar skall vårdas och skyddas mot skada, nedskräpning och försvinnande. Spridd bebyggelse bör undvikas.

Grönstrukturen i kommunen bör utvecklas och förbindelselänkar skapas mellan tätorternas parker och andra målpunkter i det omgivande landskapet. Arealen av allmänt tillgängliga grönområden i kommunen skall ökas. Alla bör ta initiativ till att anlägga beträddor, korridorer, läplanteringar och liknande, särskilt inom storbruksområden men med hänsyn till de kultur-historiska värdena. Många alléer har försvunnit i dessa områden och dessa bör återplanteras. Grönstrukturen i tätortsranden bör planteras med tanke på planerade utbyggnader av bostäder. Befintliga natur- och grönområden bör tillvaratas vid utbyggnader. (Eslövs översiktsplan 2001)

Skillnaden mellan den översiktliga *planeringen* och den vardagliga *förvaltningen* av det stadnära landskapet är påtaglig.

Kristianstads kommun

Studien baseras på en telefonintervju med mark- och exploateringschef Ingvar Löfkvist, samt med Patrik Möller (vid samma avdelning), som arbetar aktivt med dessa frågor. Kristianstad är en kommun med 76 000 invånare som satsar på matproduktion som en del av deras marknadsföring, under parollen ”Spirit of food Kristianstad”. Enligt kommunens översiktsplan från 1990 är 37% av kommunens areal åkermark, och 12% är betesmark. Jordbruk, fruktodling och livsmedelsindustri framställs i planen som ”av en central betydelse för Kristianstadbygdens näringsliv”. I översiktsplanen poängteras att det är kommunen som skall avgöra jordbruksmarkens framtida öde, och att:

Ett långsiktigt perspektiv [på jordbruket] är nödvändigt. Jordbruksmarken är en värdefull naturresurs som vi måste hushålla med ... Men också i en långsiktig avvägning är det ur kommunens synpunkt godtagbart att använda viss åkermark för andra ändamål, t ex tätortsutbyggnad, om inga andra bra alternativ finns.

Kommunen har dryga 100 arrendeavtal, med 60 arrendatorer. Totalt har kommunen 2050 ha med betesmark och jordbruksmark. De större arrendatorerna är heltidsjordbruk, vilket snarare beror på att det finns gott om sådana i Kristianstads omgivningar än på någon medveten strategi från kommunens sida. På min fråga om det även finns hästgårdar meddelar Möller att det finns ”hela skalan” och att det bland annat finns ett antal kontrakt för betesmarker på några hektar. Gratisupplåtelse är inte medräknade i antalet kontrakt

ovan; dessa är vanligen områden under en hektar som ligger som en enhet i stan, vilka kommunen upplåter mot att arrendatorerna står för gräsklippning etc. Det kan vara marker som ligger i väntan på exploatering, men det kan även vara andra mindre ”mellanrum” i staden.

Den politiska målsättningen är enligt Möller att det totala markinnehavet för framtida exploatering eller för utbyggnad av infrastruktur eller rekreation & naturvård. I princip äger kommunen ingen mark där målsättningen är ett långsiktigt jordbruk; jordbruksmarken är att betrakta som en markreserv för 10 – 20 år framåt. Under tiden fram till exploateringen arrenderas marken ut löpande 1 år i taget. Områden för naturvårdsändamål har ofta femårskontrakt, eftersom det inte finns något exploateringsintresse för dessa marker, men det finns endast något enstaka femårsarrende för jordbruksmark. I övrigt är det ettåriga arrenden som gäller. I tätortsnära områden (vilket i princip är områden med detaljplan) arrenderas marken ut på kontrakt som löper från den 1 februari – sista november. Det går dock inte att säga att detta gäller all mark med detaljplan – det finns marker där det har legat detaljplan länge men som inte är ”heta”. Det kanske finns 10 – 12 sådana upplåtelser om året.

Möller meddelar på frågan om kommunen har en uttalad strategi för hur markerna ska tillvaratas, att det har förts en diskussion om kommunens miljöpolicy, vilken till viss del berör jordbruksmarkerna. Kommunen uppmuntrar i nuläget inte till ekologiskt jordbruk, men det har varit uppe till diskussion i och med arbetet med kommunens miljövårdsprogram. Möller menar att frågan om ekologisk odling kan bli aktuell i samband med tecknande av nya arrendavtal med nya arrendatorer. På frågan om hur Möller skulle definiera uppdraget säger han: Vårt uppdrag är att i väntan på exploatering se till att markerna sköts på ett bra och ändamålsenligt sätt och att vi får en marknadsmässig avkastning. Det finns andra skäl beträffande naturvårdsmarkerna, men inte beträffande markreserven.

Möller påpekar att kommunen har ett intresse av att markerna hålls öppna för allmänheten. Jag frågar om han här refererar till naturvårdsmarkerna, men Möller avser samtliga marker i denna diskussion. Möller menar att i och med att de skriver in att det inte får gödslas närmare än 6 meter från vattendrag så bildas det naturligt en frizon där man kan gå. Kommunen har i något fall även skrivit in att befintliga stigar ska hållas öppna, och i enstaka fall att fria zoner ska skapas. Möller nämner även allemansrätten i detta sammanhang: det finns ett kontrakt som är skrivet nyligen där han har skrivit in att promenadstigar skall hållas öppna enligt allemansrätten. Följande tre klausuler har kommunen använt sig av i olika arrendekontrakt:

Allmänheten äger rätt att för promenader och liknande använda vägarna och de sprut- och gödselfria zonerna. Arrendatorn kan/får inte hindra detta om det är uppenbart att allemansrättsliga principer är tillämpliga.

Arrendatorn förbinder sig att hålla sprut- och gödselfria zoner om ca 6 meters bredd längs öppna diken och vattendrag, för att minimera läckage av näringsämnen och kemiska preparat direkt till öppet vatten

Arrendatorn uppmanas att minimera förluster av växtnäringsämnen till luft och vatten, samt att använda så lite kemiska bekämpningsmedel som möjligt.

Det certifierade landskapet

Innan arrendekontraktens och markpolitikens inverkan på det stadsnära landskapet sammanfattas ska en annan aspekt av den markpolitik som formar dagens landskap nämnas i korthet: certifiering. Vissa livsmedelsproducenter ställer idag krav på sina leverantörer (dvs jordbrukarna) att följa vissa regler. I vissa fall är det stora företag som ställer egna krav beträffande produktionslinjen (till exempel Findus), i andra fall är det företag vars enda uppgift är att sälja en kvalitetsstämpel (till exempel Krav och Svenskt Sigill). Marknadsföring är en viktig aspekt av kvalitetspolicyn; bland annat framställs statliga förordningar om till exempel sprutningsfria zoner längs med vattendrag som en del av policyn. Men samtidigt sätts mål för en jämn matkvalitet – och en god miljö, i vid mening. På Findus hemsida där företagets miljöpolicy skildras sägs:

Findus är som livsmedelsföretag beroende av en sund yttre miljö. Det är angeläget för oss att visa respekt för naturen och att driva en långsiktig, hållbar utveckling inom alla områden där vi är involverade. Findus har genom åren visat och tagit hänsyn till miljön. Genom hela livsmedelskedjan, från råvara till konsumtion av den färdiga produkten, strävar vi efter att hushålla med naturtillgångarna.
(www.findus.se)

Findus miljöpolicy konkretiseras bland annat i en policy för grönsaksodling, LISA, vilket står för Low Input Sustainable Agriculture. Beträffande denna grönsakspolicy skriver företaget om de synliga och osynliga kvalitetskrav som ska uppfyllas, där synliga egenskaper avser ”färg, form, konsistens och smak” på grönsakerna medan osynliga egenskaper bland annat syftar på omtanken om miljön. Att därifrån konstatera att även denna osynliga inverkan är högst synlig, i form av landskapsförändringar, är steget inte långt. Certifieringssystemen har redan idag en direkt inverkan på landskapet, vilket kan utvecklas till en mer medveten diskussion om den yttre miljön som en del av en ”sund yttre miljö”. Och även om dagens målsättningar ofta är allmänt och otydligt formulerade så möjliggör de en vidareutveckling, och därmed ett intressant styrinstrument, för det stadsnära landskapet.

En längre beskrivning av *Svenskt Sigill* får illustrera certifieringens roll i landskapet. Svenskt Sigill har valts därför att kopplingen till landskapet är mer explicit än hos till exempel Krav eller Svanen. Svenskt Sigill är ett annat av flera certifieringssystem som

styr de areella näringarna idag. Företaget Svensk Sigill är en del av LRF (Lantbrukarnas riksförbund). Svenskt sigill sammanfattar sina värdemässiga utgångspunkter med tre begrepp: *säkerhet* (beträffande produktkvalitet), *etik* och *miljöhänsyn*. De två senare förklaras enligt följande:

Etik

Vi anser att djur och natur kan utnyttjas för mänskliga syften under ansvar. Vårt ansvar är att tillförsäkra en god omsorg om djur och natur. Kunskap och värderingar ska styra utvecklingen.

Miljöhänsyn

Vi ska upprätthålla odlingslandskapets och åkermarkens förmåga att producera livsmedel. Samtidigt ska den biologiska mångfalden i mark och vatten samt kulturvärden värnas. (www.svensksigill.se)

Även ett livskraftigt lantbruk lyfts fram som en grundbult för Svenskt sigill. I detta sammanhang nämns Brundtlandsrapporten, för att påminna om ett levande lantbruk även ska vara levande för kommande generationer. En ekonomisk och ekologiskt hållbar markanvändning måste därför kombineras. Det slås även fast att jordbruket ska ”aktivt bidra till att uppfylla Sveriges miljömål”, vilka räknas upp på hemsidan, med en länk till den statliga hemsidan för miljömålen (www.miljomal.nu). Detaljerade krav för olika lantbruksaktiviteter finns, men därtill kommer fem övergripande målsättningar, varav *Öppna landskap* är en:

Att vi odlar spannmål och foder i Sverige är en av de allra största anledningarna till att vi har ett öppet landskap. Svenskt Sigill går ett steg längre, och ställer krav på att bonden ska lämna vissa stråk i åkern och zoner längs kanterna ostörda. Det vill säga att de inte får gödsla eller använda växtskyddsmedel på dessa ytor. Det gör att småvilt och fåglar trivs, och vi får ett än mer levande öppet landskap. Reglerna i Svenskt Sigill ställer krav på att bonden anlägger kantzoner (obesprutad mark på spannmålsfälten) och gröna stråk (t.ex. diken, markvägar med gräs i mitten, hagmark, skog), vilket gynnar mångfalden. ... Svenskt Sigill [kontrollerar] att bonden följer de lagkrav som innebär att viktiga biotoper (livsmiljöer) inte skadas eller tas bort. Senast år 2003 ska det finnas en skötselplan för de områden som är viktiga för den biologiska mångfalden på varje Svenskt Sigill-ansluten gård.

Om denna målsättning är mer omfattande än det regelverk som finns i Sverige idag är oklart, men det faktum att det framställs som en viktig del av jordbruket, och att en omsorg om djur och natur framställs som centrala etiska frågeställningar, är av betydelse för landskapsvården. Dels kan det leda till ett större uppmärksammande av de värden som finns, dels kan det leda till ett större anspråk från lantbruksnäringen att definiera vad som avses med omsorg om naturen. Det är till exempel tydligt att Svenskt Sigill utgår från ett

traditionellt jordbruk, där återföring av näringsämnen från staden ses som ett hot mot markkvaliteten. Det är även osäkert i vilken mån andra aktiviteter kan kombineras med lantbruket, utan att det hotar kvalitetskraven. Jordbruksnäringens mål riktar in sig mot ett traditionellt jordbrukslandskap, det vill säga ett landskap utan andra (explicita) intressen än jordbruk.

Svenskt Sigill visar samtidigt på hur de svenska miljömålen kan konkretiseras. Om något av miljömålen hade ägnats åt det stadsnära landskapet så hade Svenskt Sigill haft en potential som en viktig kraft för ett mångfunktionellt stadsnära landskap.

Avslutningsvis är kopplingen mellan de synliga och osynliga aspekterna på miljökvaliteten värda en kommentar. Marknadsföringen kräver att de osynliga kvaliteterna synliggörs. Därför går det att köpa en Svenskt Sigill-gårdsskylt, och på Svenskt Sigill Profilshop går det att beställa t-shirts och andra produkter med sigillet på. Möjligheten att synliggöra kvaliteten via landskapet är uppenbar – steget från att marknadsföra mat till att sälja landskap är mycket litet. En god tillgänglighet för rekreation skulle kunna vara en central del i en sådan marknadsföring.

Slutsatser

Exploateringsingenjörerna betecknar den utarrenderade marken som markreserven, och betraktar den som mark som inom 10 – 20 år skall exploateras. Ett delmål är att få ut en rimlig ekonomisk avkastning, trots att arrendekontrakten skrivs på kort tid. Uppdraget är att förvalta marken på bästa sätt, och att se till att få ut bra arrenden. Det kan till och med betraktas som en skyldighet i enlighet med kommunallagen att se till att den ekonomiska resursen ger en godtagbar avkastning. Exploateringsingenjörerna sitter därmed fast mellan idealen att vårda en värdefull resurs, att få en god ekonomisk avkastning av denna mark, och målsättningen att marken när som helst ska kunna utnyttjas för industriområden, bostäder eller andra urbana aktiviteter.

På grund av arrendelagstiftningens nuvarande utformning skrivs kontrakten på allt kortare tid, vilket kan leda till ett kortsiktigare bruk. Den ökade möjligheten att ha rådighet över marken, och möjlighet att justera arrendekostnaden, motiverar detta. Flera exploateringsingenjörer argumenterar för att detta inte påverkar bruket av marken, och att lantbrukarna kan känna sig säkra tack vare en god relation mellan kommunen och ”deras” bönder. En av de intervjuade anser dock, utifrån tidigare erfarenheter från en annan skånsk kommun, att lantbrukarna känner sig hotade av kommunens expansionsintressen, inte minst på grund av att de har så stora investeringar i deras maskinparker.

Mark brukas även utan kontrakt eller med mycket korta kontrakt, ett kortsiktigt bruk som knappast gynnar natur- eller kulturvärden. I flera fall brukas denna mark utan kostnad, det vill säga det finns inget ekonomiskt incitament för kommunen. Detta tycks i vissa fall

(Malmö) göras på ideologiska/ekonomiska grunder, eftersom marken är en resurs som ska användas (se Qviström, under utgivning). Kanske är det ambitionen att skydda jordbruksmark från exploatering som har lett till att det inte finns en strategi för att ta tillvara på den mark som håller på att exploateras: de ideologiska och estetiska uttalandena (om att det är fult med obrukade marker) vävs samman. Även om det kan vara ett känsligt förslag så är det värt att utreda om dessa marker i större utsträckning hade kunnat användas för rekreation, eller som tillfälliga grönområden, istället för att odlas i väntan på exploatering.

Ett par av de intervjuade uttalar en skepsis till ekologiskt jordbruk, och andra menar att det kan finnas svårigheter med att bedriva sådant jordbruk med de korta kontrakten. Malmö kommun bedriver dock en egen jordbruksenhet med ekologiskt jordbruk på sin mark, bland annat för att föregå med gott exempel, och i ett par av de övriga kommunerna erbjuder ekologiska lantbrukare ett lägre arrende. Miljöpolicyn för Helsingborgs kommun uttalar att kommunen skall satsa på ekologisk odling, men erfarenheterna har visat att arrendatorerna inte är intresserade, samtidigt som arrendenämnden menar att det är snudd på oskäligen villkor (dvs juridiskt svårt att genomföra). Förhoppningen i Helsingborg var att det skulle vara möjligt att skriva om befintliga avtal, men på grund av svårigheterna att genomföra detta blir troligen bara de nya arrendatorerna som berörs av denna ambition. Kommunstyrelsen i Landskrona beslutade år 1998 att kommunen skall ställa krav på ekologisk odling vid upplåtelse av mark till ny arrendator. I Miljönämndens bakomliggande skrivelse nämns tre principer för framtida avtal:

1. Jordbruksmark skall brukas på ett långsiktigt hållbart sätt. Målsättningen skall vara att kommunal arrendejord successivt ställs om till ekologiskt jordbruk.
2. På marker, där det finns befintliga natur- och rekreationsvärden, bör arrendatorns brukande styras så att dessa värden inte försvinner.
3. På marker med potentiella natur- och rekreationsvärden bör brukandet regleras så att framtida önskemål om utveckling av dessa värden inte avsevärt försvåras.

Malmö kommun använder sig av ett standardkontrakt, men har därtill en uppsättning paragrafer som tidigare godkänts av en jurist och som därför enkelt kan fogas till kontraktet. Bland paragraferna finns bland annat följande:

Arrendatorn och jordägaren har överenskommit att längs arrendeställets gränser anlägga en ridstig utgörande en ca 3 m bred markremsa besädd med vallgräs. Arrendatorn åtar sig att mot ersättning för sina självkostnader utföra sådden. Arrendatorn är skyldig att låta markremsan ligga i gräsvall och tåla att den används som ridstig utan annan ersättning än för arrendatorns skäligen självkostnader för eventuellt erforderlig omläggning av vallremsan, vilket dock skall ske först efter samråd med jordägaren.

Arrendatorn och jordägaren är överens om att arrendatorn åtar sig att utan ersättning hålla gröna stråk dels längs öppna diken och omkring mägerhål och dylikt, dels längs Sege å. Dessa stråk skall vara beväxta året om med gräs, viltvårdsväxter eller dylikt och får inte gödulas eller kemiskt ogräsbekämpas. Eventuell omsådd eller dylikt med jordbearbetning får endast ske under sommarhalvåret. Stråken får inte ligga höstplöjda under vintern. Längs arrendeställets gränsdike och omkring mägerhål och dylikt skall stråken vara ca 5 m breda, längs övriga öppna diken och längs Sege å ca 10 m breda.

Det finns en stor heterogenitet i utgångspunkterna för kontrakten mellan kommunerna. De flesta kommunerna saknar en genomtänkt strategi för vilka de vill arrendera ut mark till, och har hela skalan från hästgårdar till storbönder. Några kommuner ger däremot uttryck för att de vill ha ”riktiga bönder” istället för hästgårdar. Detta kan jämföras med Göteborgs kommun, som satsat på hästgårdar. Markexploatörerna ger tydliga uttryck för föreställningar om hur landsbruk bör bedrivas, att det ska vara ett levande lantbruk och inga hästgårdar, eller tvärt om. Men dessa ambitioner är mycket sällan förankrade i politiska styrinstrument. En av de intervjuade väljer istället att formulera det som att han har fått ett förtroende från politikerna, vilket i sig kan ses som ett politiskt ställningstagande i kommunen. Men detta leder till att det är svårt att överblicka den aktuella strategin – och det är svårt att samordna den med andra målsättningar beträffande den fysiska planeringen. Det finns en bristande samordning inom kommunen, med olika synsätt på dessa marker. Lunds kommun är en av få kommuner i Sverige som har en uttalad markpolicy, där tidigare antagna beslut i kommunens översiktsplan, ekonomiska flerårsplan, utbyggnadsprogram, mark- och bostadsförsörjningsprogram tas som utgångspunkt för policyn. Policyn behandlar allt från anskaffande och förvaltning av råmark till förädling och överlåtelse av färdig tomtmark. I dokumentet slås bland annat fast att ”kommunen är mån om att jordbruket sker på hållbara ekologiska grunder. ... Inom kommunens betesmark pågår försök att entusiasmera arrendatorerna att utvidga betesarealerna” (Lunds kommun 2006, sid 3). I övrigt är dokumentet fåordigt om natur- och kulturmiljöfrågor, men dokumentet i sig visar på en potential för att hantera sådana frågor.

Den motsägelsefulla bild av stadsranden som ges i exemplet Eslöv ovan är inte unikt. En liknande situation framkom i studien av Ystad. I Ystads översiktsplan sägs det att:

De nätverk av gröna stråk och ekologiska korridorer som förbinder tätorterna med omgivande rekreationslandskap har hunnit bli ganska väletablerade och innebär att det nu finns många attraktiva alternativ för promenaderna och närutflykterna.

Men arrendekontrakten används inte för att stärka dessa korridorer, eller för att skapa nya korridorer. Enligt exploateringsingenjören används standardkontrakt för samtliga arrendatorer, oavsett var i kommunen marken är belägen. Och ingenting skrivs in i

kontrakten om bevarande av gröna stråk längs med vägar, dikeskanter, etc: ”Nej, vi har inte skrivit in nåt sånt [i arrendekontrakten], dom plöjer väl så långt ut dom kan...”

Det nämns påfallande få föreskrifter om gröna kantzoner och beträddor– trots att detta diskuterats i Skåne sedan tidigt 1980-tal. För Malmös del påpekas svårigheten att genomföra detta på den egna marken, med tanke på att ytorna inte alltid har kontakt med varandra: det är alltså svårt att skapa ett sammanhållet gångsystem utifrån kommunens markinnehav.

5. Om tidigare och pågående forskning

Svårigheterna att avgränsa forskningsfältet om stadsranden är påtagligt. Forskningen är främst tematiskt indelad (med fokus på till exempel grönstruktur, urban forestry, kultur- miljövärd, transportplanering, etc), eller fokuserad på planeringsprocessen snarare än på landskapet. Studier av stadsrandens mångfunktionalitet är därför fortfarande en bristvara. Forskningen har i begränsad omfattning uppmärksammat det nya landskap eller de aktiviteter som inte är rurala eller urbana enligt en konventionell uppdelning. Forskningen är därför splittrad, med relativt disparata studier som inte utan vidare kan jämföras. Riksantikvarieämbetet (2008) pekar generellt på behovet av nya metoder för landskapsanalys, och nämner explicit skiljelinjen mellan land och stad som ett område där metodutveckling behövs. Det är ont om studier som tar ett samlat grepp om stadsrandens landskap.

Regionala landskapsstrategier har prövats som metod i sju län under 2006 – 2007. Flera av länen har valt att arbeta med specifika teman, till exempel fjällnära landskap eller skogslandskapet. Stockholms län valde att fokusera på det tätortsnära landskapet. Länsstyrelsen i Stockholms län menar att erfarenheterna från pilotprojektet tyder på att regionala landskapsstrategier ”kan få en viktig roll som ett samlat inriktningsdokument för landskapet i ett område; ett paraply för en rad insatser som sedan genomförs inom ramen för skilda stödformer och planeringsverksamheter, till exempel natur- och kulturvården, landsbygdsprogrammet, kommunal och regional planering och utveckling. ... Länsstyrelsens pilotprojekt utvisar att en regional landskapsstrategi har en viktig roll i dynamiska områden som tätortsranden, där frågor om bevarande och utveckling ständigt möts.” (Länsstyrelsen i Stockholms län 2007, sid 7). Studien beskrivs som ett ”inriktningsdokument” och ”planeringsunderlag för landskapet”.

I Stockholms läns landskapsstrategi lyfts bland annat vikten av de regionala landsbygdsprogrammen upp. Inom ramen för landsbygdsprogrammet kan bidrag ges för en rad olika åtgärder för att stärka landsbygdens konkurrenskraft och för att utveckla och tillvarata dess värden. Ett av områdena är att via Leader-metoden främja lokalt

förankrade utvecklingsprojekt. (Länsstyrelsen i Stockholms Län 2007, sid 70). I rapporten konstateras på grundval av intervjuer bland annat:

Att driva gårdsbutik eller självplock uppfattas ... som trendkänsliga verksamheter som ger dålig lönsamhet. Inte heller har några större satsningar gjorts på turism; hittills har det inte funnits särskilt stor efterfrågan på bed and breakfast och liknande boenden. Lantbrukarna har också en ambivalent inställning till besökare; dessa ses både som en belastning och en tillgång. Genom sin landskapsvård bidrar lantbrukarna till landskapets attraktivitet, vilket kommer andra näringsidkare till del. Vackra omgivningar med ett välskött odlingslandskap kan locka gäster till en konferensanläggning.” (Länsstyrelsen i Stockholms län 2007, sid 33 – 34).

Ett studentarbete som direkt har ägnats åt stadsrandens landskap och möjligheterna att kombinera de areella näringarna med rekreation kan bidra med inspiration inför framtida kommunal planering; Andersson et al (1992) visar på ett scenario kallat ”det pedagogiska lantbruket”, där föregångsexempel för en bärkraftig utveckling står i centrum, liksom mötet mellan stad och land. Ett pågående Nordiskt projekt om restorativa lantgårdar kan komma att komplettera denna diskussion.

Flera forskningsprojekt om hästen i det stadsnära landskapet och om bete i stadsnära landskap pågår just nu, på SLU och vid Göteborgs universitet. Ett nyligen avslutat Nordiskt projekt - *Hästen – en resurs för levande landskap* - ger en viss överblick (se <http://www.jbt.slu.se/anders.herlin/horselandscapes/>). I projektet konstateras bland annat att politiker och planerare har bristande kunskaper om förutsättningarna för hästgårdar och ridning, och att det förekommer alltför många konflikter mellan hästhållningen och övrig markanvändning i stadsnära landskap. Vidare konstateras att dagens skyddsavstånd mellan hästgårdar och bebyggelse måste utredas, eftersom de nuvarande reglerna uppfattas som onödigt stränga. Slutligen pekar rapporten på att säkra och användbara ridvägar kan öka landsbygdens attraktionskraft: här finns en potential för samverkan mellan stad och land. Även forskningsprojektet *HagmarksMistra* kan nämnas i detta sammanhang. Projektet är ett exempel på ett omfattande forskningsprojekt med viss koppling till stadsnära landskap – liknande projekt med relevans för stadsranden är otaliga.

Forskning om tillskapandet av grönstråk i stadsnära jordbrukslandskap har bedrivits vid SLU i Alnarp sedan tidigt 1980-tal (t ex Göransson & Rosell 1982, Skage och Rosell 1986). Principerna för beträddor eller gröna stråk i jordbrukslandskapet är ungefär de samma idag som för 20 år sedan, däremot har de misslyckanden i dialogen med jordbrukarna, och därmed misslyckanden i implementeringen som beskrivs i Skage och Rosell (1986) följts av ett betydligt större intresse för en dialog med brukare, markägare och arrendatorer i dagens forskning. Idag pågår forskningsprojekt där hästens roll i landskapet samt planeringsdialogen står i centrum. Även MINNA-projektet (Mångfald i

Närnatur) som leds av Centrum för biologisk mångfald (Uppsala/Ultuna), bör nämnas i detta sammanhang (se: <http://www.cbm.slu.se/minna/bakgrund.htm>).

Urban forestry är idag en väl etablerad forskningsdisciplin, vilket till exempel tidskriften *Urban forestry and urban greening* (med säte i Köpenhamn) är ett uttryck för. Forskning vid SLU i Umeå och Alnarp har under de senaste decennierna bedrivit forskning inom området, och idag finns det relativt god kunskap om möjligheterna att kombinera ett aktivt skogsbruk med rekreation i stadsnära områden. *Vår tätortsnära natur – en bok om förvaltning och skötsel* (Rydberg & Aronsson 2004) ger en lättillgänglig inblick beträffande hanteringen av skogsområden (med en mycket kort och påfallande romantiserande del om tätortsnära jordbrukslandskap), medan Gustavsson & Fransson (1991) visar på principiella modeller för gestaltningen av en varierad urban skogsmiljö anpassad för friluftsliv. I *Det nya landskapet: kunskaper och idéer om naturvård, skogsodling och plantering i kulturbygd* (Gustavsson & Ingelög 1994) tas ett vidare grepp på gestaltning och planering av stadsnära natur, med åtskilliga handfasta tips.

Det har gjorts flera försök att sammanfatta forskningen om *friluftsliv*, i några fall med direkt koppling till de stadsnära landskapen. Inom forskningsprojektet *Friluftsliv i förändring* (www.friluftsfor forskning.se) har bland annat översikten ”Planering och förvaltning för friluftsliv” (2005) producerats. I rapporten sammanställs bland annat forskningen om preferensstudier och om förvaltning av naturområden. De ”tydligt urbant präglade landskapen” inte behandlas i begränsad omfattning, men ett kapitel om *Natur för tätortsnära friluftsliv* ger en viss översikt över forskningen. Här konstateras dock att forskningen om rekreation och friluftsliv i tätorten är begränsad, och i rapportens avslutande del påpekas att det finns särskilda forskningsbehov om den tätortsnära naturen:

Kopplingen mellan planering och naturförvaltning av tätortsnära natur pekar på betydelsen av att utveckla fysisk planering, särskilt den kommunala planeringen, som redskap. Utvärdering av pågående kommunal naturvårds- och rekreationsplanering är särskilt angelägen. (Emmelin *et al* 2005, sid 195).

Länsstyrelsen i Stockholms Län utgivit flera rapporter (2001, 2003, 2005) som ger en inblick i Stockholms stadsnära landskap, vilket kan komplettera den tidigare givna skildringen från Skåne. Inom forskningsprojektet *Det offentliga rummets gränsöverskridande potential i den segregerade staden* studeras några av Stockholms sociala/geografiska periferier utifrån ett mer uttalat socialt perspektiv. Här finns dock tydliga kopplingar, inte minst i Wikström (2007) där landskapet i Flemingsberg söder om Stockholm studeras. Liknande landskapsstudier har genomförts inom projektet *Efemära landskap*, där studier av tillfälliga platser i stadens utkant har studerats i Göteborgs och Malmös omland (se Qviström 2007, Qviström & Saltzman 2006, Saltzman, under utgivning). Ett par andra artiklar som reflekterar över det stadsnära landskapet är värda

att nämnas, bland annat Bucht (2004) och Löfgren (1997). Dessa artiklar speglar inte bara ett nytt landskap, utan ett ökat internationellt uppmärksammande av ”loose space”, det vill säga de tillfälliga och oorganiserade platser som dagens stadslandskap bjuder på, mellanrum av betydelse för vardaglivet men som trots det sällan uppmärksammas inom den fysiska planeringen.

En sammanfattning av dagens forskning låter sig inte göras, inte minst därför att det just nu råder ett stort intresse för stadsnära landskap, landskapskonventionen och landskapsstrategier, och därför är åtskillig forskning som är under arbete. Men en möjlig slutsats är att tron på en dialog mellan brukare och myndigheter är mycket stark inom den svenska forskningen. Det innebär samtidigt en tilltro till den lokala initiativförmågan och en än mer decentraliserad planering.

6. Framåtblickar

Enligt Strömgren (2007) har det under en lång tid funnits en ambivalent hållning till fysisk planering i Sverige, vilket tydligast märks i diskussionen om regionplanering. Återkommande önskemål om regionplanering har förekommit inom svensk planeringsdebatt, vanligen med motiveringen att det behövs för att ta hänsyn till miljövärden och landskapsvärden. Till exempel konstaterar Riksantikvarieämbetet (2008, sid 9) att ”Det finns behov av en nationell landskapspolitik som kan fungera som ett paraply för samordning av de många nationella, regionala och kommunala områden som påverkar landskapet.” Men behovet av handlingsfrihet har värderats högre än en långsiktig plan för samhällets utveckling när den svenska planlagtiftningen har formulerats. Att återigen efterfråga en regionplanering framstår inte som en framkomlig väg i Sverige – åtminstone bör alternativa strategier för att hantera de stadsnära landskapen sökas i väntan på en sådan övergripande planering.

Kanske är inte heller en övergripande planering det mest gynnsamma om vi vill bevara och utveckla den mångfald som ännetecknar de stadsnära landskapen, och som till stor del har sitt ursprung i spontana, dynamiska processer som i flera fall troligen hade motverkats om den fysiska planeringen hade varit starkare. Under senare år har planeringsforskare visat på hur områden som kännetecknas av mångfald i olika avseenden har sitt ursprung i det oplanerade eller i det informellt planerade, medan den kommunala planeringen strävar efter funktionsuppdelning och ordning och reda (se Franck & Stevens 2007 för en internationell överblick). Frågan är om det är möjligt att gynna och vidareutveckla de kvaliteter som är beroende av det oplanerade genom planering. Vidare kännetecknas det stadsnära landskapet av sin mångfald: det är ett varierat och mångfacetterat landskap, vilket innebär att *ett* paket av åtgärder för att hantera denna mångfald riskerar snarare att hota mångfalden än att öka den. I en

handlingsplan för att stärka de stadsnära landskapens mångfunktionalitet är det viktigt att ta fasta på denna ambivalens.

Det finns även skäl att inta en ambivalent hållning beträffande inventeringar av stadsranden. Å ena sidan behövs det inventeringar och översikter, inte minst på en mellankommunal nivå, med syftet att öka kunskapen bland planerare och politiker om de stadsnära landskapen, för att därmed uppmärksamma det nya landskapets potential, aktörer och landskapets egenskaper. Länsstyrelsen skulle, i samspråk med kommunerna, kunna utpeka stadsnära landskap där samordning mellan kommunerna beträffande landskapets utveckling behövs. Å andra sidan kan inventeringar och översyner leda till en ambition att städa upp och ordna detta landskap, vilket riskerar att leda till att värden försvinner (jämför Qviström 2007). Sättet att skildra landskapet är här avgörande; om marker skildras som skräpiga och som ruderatmark, utifrån en konventionell bild av stad och land som referensramar, så hotas delar av detta landskap. Sättet att skildra jordbruksmarkens värde i Sverige ger en tydlig illustration av detta. Jordbrukslandskapet har sedan 1970 beskrivits med hjälp av en tiogradig skala, vilket har reducerat skildringen av landskapet till en fråga om produktivitet. Skildringen, som i dag tas för given, har sin grund i en syn på landskapet som funktionsseparerat. Därför går den stick i stäv med ett synsätt på landskapet som mångfunktionellt: jordbrukslandskapets värden är mer komplexa än så. Med hjälp av begreppet mångfunktionalitet kan vi få en grund för en annan analys av det stadsnära landskapet, men (som exemplet med jordbruksmarken visar) det kräver en mer djupgående analys av de utgångspunkter som ligger till grund för tidigare skildringar av landskapet.

Miljökvalitetsmålen inriktas mot en traditionell landsbygd och en konventionell bild av staden, och utifrån dessa föreställningar skapas ekonomiska stödformer som ska underlätta att målen förverkligas. Ett miljömål för stadsranden som (mångfunktionellt) landskap skulle vara ett värdefullt bidrag för uppmärksammandet av detta landskap. Ett sådant mål skulle även vara ett stort steg på väg mot landskapskonventionens realiserande beträffande uppmärksammandet av vardagslandskapet.

En samlad planering av stadsranden handlar snarare om att införa ett nytt *synsätt* på detta landskap, än att införa nya planeringsinstrument. En del av detta förändrade synsätt handlar även om sättet att se på relationen mellan stad och land. Mötet mellan stad och land har ett historiskt värde (snarare än *gränsen* mellan stad och land). Beroende på hur stadsranden planeras kan detta möte vidareutvecklas som en resurs för stad och land, och inte minst kan kulturhistoriska värden lyftas fram. Jag menar att det stadsnära landskapet snarare borde betraktas som en *kontaktyta* mellan land och stad. Dessutom behövs ett vidare perspektiv på det stadsnära landskapet; diskussionen om stadsnära landskap reduceras alltför ofta till stadsnära *natur*, vilket i sin tur reduceras till stadsnära *skog* (se till exempel Regeringskansliet 2002, sid 51 ff). Det leder till en alltför begränsad diskussion om de stadsnära landskapens egenskaper.

Dagens planering är, åtminstone beträffande de uttalade ambitionerna, inriktad på dialog, visionsarbete och medborgardeltagande snarare än på att upprätta tydligt reglerande planer. Riksantikvarieämbetet (2008, sid 42) konstaterar att:

Kunskapsuppbyggnad, kommunikation, förmedling och tillgång till information är grundläggande när det gäller människors förståelse för och medvetenhet om landskapet och landskapets värden. Samtliga delar är även avgörande för människors möjligheter att delta i de processer för delaktighet som finns att tillgå.

I de stadsnära landskapen ställs dock frågan om vem som bör delta i ett samråd på sin spets. Den stadsnära landsbygdens intressen är inte de samma som markägarnas eller arrendatorernas intressen; idag bor en stor del på landsbygden som varken äger eller brukar marken. Dessutom nyttjas landsbygden, i synnerhet de stadsnära landskapen, av stadsbor. Samråd med markägare är därmed inte en heltäckande metod för att komma åt de grupper som i enlighet med landskapskonventionen borde delta i en analys av det stadsnära landskapet. Landskapet kännetecknas av en brokighet, och en brokig och ibland informell användning av området. Samråd förutsätter en studie av vilka som använder området och hur.

Ovanstående citat från Riksantikvarieämbetet förmedlar en idag dominerande syn på att landskapskonventionen i första hand bör bidra med en diskussion *om* landskapet, snarare än *via* landskapet. Tillgång till information betonas – istället för tillgängligheten i landskapet. Jag menar att en tillgänglighet till landskapet är en förutsättning för den diskurs som efterfrågas ovan, och att ett synliggörande av beslut och planeringsdiskussioner i landskapet (och inte bara i möteslokaler och i plandokument) vore ett viktigt bidrag om målsättningen är att bättre ta hänsyn till landskapet i planeringen. Riksantikvarieämbetet (2008, sid 35) skriver att vi bör göra "landskapet synligt som en förutsättning för regional och lokal utveckling genom regionala landskapsstrategier", vilket låter lovande, men samtidigt vill jag peka på behovet av att göra planeringen synig i landskapet snarare än tvärtom.

Genom att släppa bruket av jordbruksmarker möjliggörs en diskussion om det framtida nyttjandet av dessa marker: den framtida omvandlingen av marken blir konkret för stadens medborgare. Kanske kan man därför argumentera att detta vore ett steg i rätt riktning i förhållande till landskapskonventionen. Jordbruksmarkernas hantering är ett exempel på hur tillfälliga marker generellt bör få en annan status inom planeringen om ett mångfunktionellt bruk ska ses som ett rättesnöre (Qviström, under utgivning). De som brukar jordbruksmarken eller handlägger denna mark vill se att jordbruket bedrivs så länge som möjligt, medan de som planerar den nya bebyggelsen knappast är intresserade av att planera för en mellanfas som bygger på ett antagande att bebyggelsen kanske inte blir av, eller som i sig kan försvåra bebyggelsen om den blir alltför uppskattad. Detaljplanen skulle kunna medföra krav på att marken är tillgänglig i väntan på

byggfasen, och att det finns en plan för hur områdets tillgänglighet säkerställs under byggfasen. Vëntans landskap bör betraktas som en resurs – men också som en möjlighet att i fält uppmärksamma medborgare om en kommande förändring.

Jordbrukslandskapet påverkas av betydligt fler faktorer än planlagstiftningen, som i realiteten har en ganska liten roll (även om markpolitiken är betydelsefull). Däremot spelar certifieringssystem av olika slag en allt större roll. *Slow food* och *Krav* ställer sina specifika krav på tillverkningsprocessen och hanteringen av maten, Findus och Sockerbolaget ställer andra krav. Flera av dessa handlar om att värna om miljön – vilket dock inte preciseras vidare. Skälet är i första hand att värna om kundens hälsa. Här finns det goda möjligheter att skriva in krav om ett tillgängligt landskap eller ett landskap som erbjuder direkt kontakt med produktionen och möjligheter för rekreation, i certifieringen. Specifika krav skulle kunna ställas för stadsnära landskap, med målsättningen att utnyttja det som en kontaktyta mellan stad och land.

1930-talets fritidsutredning växte fram på grund av landsbygdens urbanisering, vilket bland annat ledde till att allemansrätten uppmärksammades och fördes in i en urban kontext. Med utgångspunkt i landskapskonventionen kan man argumentera för att dagens urbanisering av landsbygden och den utveckling som förbifartsleder och köpcentrum har lett till borde följas av en ny utredning där nya instrument diskuterades, riktade mot stadsrandens landskap, och där allemansrätten tolkades utifrån det peri-urbana samhället.

7. Källor

- Andersson, Ragni. 1992. *Stadsnära landsbygd: vision om möten i pedagogiskt landskap*. Sveriges lantbruksuniversitet, Inst för markvetenskap.
- Bergman, Cecilia, Michael Bogdan, Anders Eriksson, Johan Hirschfeldt (red). 2007. *KARNOV: Svensk lagstiftning med kommentarer*. Thomson fackta, Stockholm.
- Blücher, Gösta. 2006. ”1900-talet – det kommunala planmonopolets århundrade”, i Gösta Blücher & Göran Graninger (red) *Planering med nya förutsättningar: ny lagstiftning, nya värderingar*. Linköping university interdisciplinary studies, Linköping.
- Bodström, Kerstin. 1993. *Marken, makten och bostäderna: markanvisning inom mark- och bostadspolitiken i Stockholm*. Byggforskningsrådet, Stockholm.
- Boverket. 1994. *Sverige 2009 – förslag till vision*. Karlskrona.
- Boverket. 1996. *Odlingslandskapet och den kommunala planeringen*.
- Boverket. 2005. *Markpolitik och kommunala markpriser – en undersökning av hur 13 kommuner arbetar med markprissättning och markanvisning vid överlåtelse av mark för bostadsändamål*.

- Bucht, Eivor. 2004. "Omväxtens landskap", i: O Reiter (red) *Synvänder – en antologi om landskapsplaneringens teori och praktik*. Institutionen för Landskapsplanering Alnarp
- Burlövs kommun. 1976. *Förslag till markdispositionsplan, kommunöversikt*.
- Burlövs kommun. 1998. *Översiktsplan 98. Burlövs kommuns samrådshandling*. Arlöv.
- Cosgrove, Denis. 2007. "From Palladian landscape to Città Diffusa: the Veneto and Los Angeles", i: Z Roca, T Spek, T Terkenli, T Plieninger & F Höchtl (red) *European landscapes and lifestyles. Proceedings of the 21st Session of the Permanent European Conference for the Study of the Rural Landscape (PECSRL) 2004*. CEGD/Edicoes Universitárias Lusófonas. Lisbon.
- Emmelin, Lars, Peter Fredman, Klas Sandell. 2005. *Planering och förvaltning för friluftsliv – en forskningsöversikt*. Naturvårdsverket.
- Emmelin, Lars, Peggy Lerman. 2006. *Styrning av markanvändning och miljö*. Statens offentliga utredningar.
- Fastighetskontoret, Malmö stad. 2007. *Verksamhetsplan 2007*.
- Florgård, Clas, Oskar Forsberg. 2006. "Resident's use of remnant natural vegetation in the residential area of Järvafältet, Stockholm", *Urban forestry and urban greening*, vol 5, sid 83 – 92.
- Franck, K., Stevens, Q. 2007. *Loose space: possibility and diversity in urban life*. Routledge, London & New York.
- Gallent, Nick. 2006. "The rural-urban fringe: a new priority for planning policy?", *Planning, practice and research*, vol 21, sid 383 – 393.
- Gustavsson, Roland, Lars Fransson. 1991. *Furulunds fure – en skog i samhällets centrum*. Movium och Institutionen för Landskapsplanering, SLU. Alnarp.
- Gustavsson, Roland, Torleif Ingelög. 1994. *Det nya landskapet: kunskaper och idéer om naturvård, skogsodling och planering i kulturbygd*. Skogsstyrelsen, Jönköping.
- Göransson, Gert, Elisabeth Rosell. 1982. *Samutnyttjande av mark för rekreation*. Alnarp.
- Hart, J. 1991. The perimetropolitan bow wave, *The geographical review*, vol 81, sid 35 – 51.
- Herlin, Anders (i tryck). *Horse landscapes – the interaction between horse related activities, landscape, environment and entrepreneurship*.
- Ihse, Margareta, Bo Justusson, Helle Skånes. 1991. *Slättbygden i Skåne och Halland – ett odlingslandskap i förändring*. Statens naturvårdsverk, Stockholm.
- Ingers, Ingemar. 1971. *Burlövs kommun, del 1*.
- Kalbro, Thomas. 2002. *Markexploatering. Juridik, ekonomi, teknik och organisation*. Nordstedts juridik, Stockholm.
- Larsson, Anders, Christine Haaland, Mats Gyllin, Anna Peterson, Lars Stenpil, Suzanne Pluntke. 2007. *Regionala landskapsstrategier – utvärdering från Skåne län*.
- Larsson, Bo. 2002. "Agrarlandskapet blir stad: relationen mellan landskap och stadsutveckling i Lund – planering och bygd verklighet 1950 – 2000", i: Tomas Germundsson (red) *Industrisamhällets agrarlandskap: bevarande, vård och värde*. Institutionen för kulturgeografi och ekonomisk geografi, Lund.

- Lewan, Nils. 1967. *Landsbebyggelse i förvandling. En studie av utvecklingen i Skåne med särskild hänsyn till arbetstillfällenas omfördelning*. Gleerups, Lund.
- Länsstyrelsen i Skåne Län. 2001. *Skånes värdefulla jordbruksmark: tätortsexpansion och utbyggnad av infrastruktur på högt klassad åkermark – från 1960 till nutid*.
- Länsstyrelsen i Skåne Län. 2003a. *Närmare till naturen i Skåne. Skydd av tätortsnära områden för friluftsliv och naturvård*.
- Länsstyrelsen i Skåne Län. 2003b. *Skånes miljömål och miljöhandlingsprogram*.
- Länsstyrelsen i Skåne Län. 2006a. *Byggnad på landsbygden i Skåne – hot eller möjlighet?*
- Länsstyrelsen i Skåne Län. 2006b. *Hushållning med åkermark? Uppföljning av åkerexploatering i Skåne och Halland samt analys av planerad exploatering i Skåne*. Skåne i utveckling, 2006:8.
- Länsstyrelsen i Stockholms Län. 2001. *Friluftsliv i tätort. Del 1: Friluftsliv i fysisk planering. Bakgrund – utvecklingstendenser – exempel*.
- Länsstyrelsen i Stockholms Län. 2003. *Aldrig långt till naturen. Skydd av tätortsnära natur i Stockholmsregionen*.
- Länsstyrelsen i Stockholms Län. 2005. *Friluftsliv i tätort. Del 2: Underlag för friluftsplän. Exempel Järvafältet*.
- Länsstyrelsen i Stockholms Län. 2007. *Det storstadsnära landskapet. Regional landskapsstrategi – en pilotstudie*. Rapport 2007:34.
- Länsstyrelserna i Kristianstad och Malmöhus Län. 1981 (?) *Marken kring tätorterna*.
- Länsstyrelserna i Kristianstad och Malmöhus Län. 1979. *Hur kan tätortstillväxten regleras?*
- Malmö stad Miljöförvaltningen. *Miljöprogram för Malmö stad 2003 – 2008*.
- Melchert, D. 2002. "Planarbetet bakom rekordårens bostadsbyggande – exemplet Malmö", *Ale*, nr 1, sid 26 – 32.
- Naturvårdsverket. 2005. *Djupintervjuer om ljudmiljöer i tätortsnära områden*.
- Nordisk ministerråd. 2003. *Nordens landskap: förprojekt om oppfølging av den europeiske landskapskonvensjonen*. Tema Nord 2003:550.
- Nylén Andersen, Cecilia. 2005. *Gödsel är bara koskit: storstadsbarns föreställningar om jordbruk*. Sveriges lantbruksuniversitet.
- Pihl Atmer, Ann Katrin. 1998. *Livet som leves där måste smaka vildmark: sportstugor och friluftsliv 1900 – 1945*. Stockholm, Stockholmiania.
- Qviström, Mattias. 2005. "Väntans landskap: om studier av stadsranden och dess morgondag", *Nordisk arkitekturforskning*, vol 18 (3), sid 96 – 105.
- Qviström, Mattias. 2007. "Landscapes out of order: studying the inner urban fringe beyond the rural – urban divide", *Geografiska annaler series B*, vol 89, sid 269 – 282.
- Qviström, Mattias. (under utgivning). "Nära på stad: framtidsdrömmar och mellanrum i stadens utkant", i: Katarina Saltzman (red) *Mellanrummens möjligheter: studier av stadens efemära landskap*.

- Qviström, Mattias & Katarina Saltzman. 2006. "Exploring landscape dynamics at the edge of the city: spatial plans and everyday places at the inner urban fringe of Malmö, Sweden", *Landscape research*, vol 31, sid 21-41.
- Regeringskansliet. 2002. *En samlad naturvårdspolitik*. Regeringens skrivelse 2001/02:173: <http://www.ac.lst.se/files/6OxXPLDJ.pdf>
- Regeringskansliet. 2007. *Landsbygdsprogram för Sverige år 2007 – 2013*.
- Reiter, Ole. 2004. "Stad och land", i: Ole Reiter (red) *Synvänder – en antologi om landskapsplaneringens teori och praktik*. Institutionen för Landskapsplanering Alnarp.
- Riksantikvarieämbetet. 2008. *Förslag till genomförande av den europeiska landskapskonventionen i Sverige*. Rapport 2008-01-15.
- Rydberg, Dan, Mårten Aronsson. 2004. *Vår tätortsnära natur – en bok om förvaltning och skötsel*. Skogsstyrelsens förlag. Jönköping.
- Saltzman, Katarina (red). Under utgivning. *Mellanrummens möjligheter: studier av stadens efemära landskap*.
- Sandell, Klas. 1997. "Naturkontrakt och allemansrätt: Om friluftslivets naturmöte och friluftslandskapets tillgänglighet i Sverige 1880 – 2000", *Sveriges Geografiska Årsbok*, sid 31 – 65.
- Sandström, Anna. 1924. *Natur och arbetsliv i svenska bygder, vol 1: Götaland*. P A Nordstedt & söners förlag. Stockholm.
- Skage, Olav, Elisabeth Rosell. 1986. *Samutnyttjande av jordbruksmark för friluftsliv*. Institutionen för Landskapsplanering, Alnarp.
- Stenseke, Marie. 1997. *Bonden och landskapet: Ägares och brukares relationer till markerna och förutsättningarna för en uthållig markanvändning*. Lund university press, Lund.
- Stenseke, Marie. 2001. *Landskapets värden: lokala perspektiv och centrala utgångspunkter*. Göteborgs universitet, Göteborg.
- Strömgren, Andreaz. 2007. *Samordning, hyfs och reda: stabilitet och förändring i svensk planpolitik 1945-2005*. Acta Universitatis Upsaliensis, Uppsala.
- SOU 1940:12. *Betänkande med utredning och förslag angående inrättande av fritidsreservat för städernas och de tätbebyggda samhällenas befolkning*.
- SOU 2005:77. *Får jag lov? Om planering och byggande*.
- Sydvästra Skånes Kommunalförbund. 1978. *Fysisk planering i regionplanearbetet*. Malmö.
- Tekniska förvaltningen i Lund. 2006. *Markpolicy för Lunds kommun*. Lund.
- Thomas, David. 1990. "The edge of the city", *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol 15, pp. 131 – 138.
- Thorell, Kristina. 2005. *Bevarandeplanering i landsbygdens landskap: vägar mot förankring i det lokala*. Kulturgeografiska institutionen, Göteborgs universitet. Göteborg.
- Tykesson, Tyke (red). 2003. *Malmöns kartor från 1500-talet till idag*. Historiska media, Lund.

- Vedung, Evert. 1993. *Statens markpolitik, kommunerna och historiens ironi*. SNS förlag, Bjärnum.
- Wikström, Tomas. 2007. "Restytter och gränsöverskridande rumsliga praktiker i Flemingsberg", i: Katarina Nylund (red) *Periferin i centrum: gränsöverskridande praktiker i Stockholms offentliga rum*. Daidalos, Göteborg.

5. Stadsnära landskap i Finland, med Vasa som exempel

Mikael Alaviitala

Levón-institutet, Vasa Universitet

1. Introduktion

Finland är historiskt sett ett agrart samhälle. I mitten av 1800-talet bodde endast cirka 5 procent, av Finlands dåtida befolkning på 1,5 miljoner, i städer. Vilket är att jämföras med England där 50 procent av befolkningen bodde i städer vid motsvarande tidpunkt. Hundra år senare hade befolkningssmängden i Finland stigit till dryga 4 miljoner och den procentuella andelen stadsbor stigit till 32 procent (Hall 1991). Att Finland urbaniserats först under de senaste decennierna kan till en del förklara stadsbornas förhållande till rekreationsområden i städernas utkanter. Naturen och miljön har alltid funnits nära till hands och har format ett grundläggande mänskligt behov att leva ett med naturen. Behovet av att vistas i naturen är än idag väldigt starkt och knutet till de långa kulturhistoriska traditioner som finns i Finland. Samtidigt bör nämnas att en stor del av stadsborna kan tillgodose en del av dessa behov på egen hand genom de kontakter som fortsättningsvis finns till landsbygden. En stor del av stadsborna i Finland äger en sommarstuga eller har nära släktingar som bor på landsbygden. Detta gäller i allra högsta grad även i Vasa, trots att staden hör till de äldre i Finland (grundad 1606) och det finns släkter med relativt långa urbana traditioner. Att städerna i Finland är relativt unga, i ett Europeiskt perspektiv, är följaktligen även det en följd av den sena urbaniseringen i landet.

Ett intressant strukturellt fenomen blev uppenbart i finländska städer på 1950-talet. Trots att stadskärnornas traditionella trähus revs ner och ersattes av större och högre hus i sten och betong, ökade inte antalet innevånare i stadskärnorna. Orsaken var att företagen ansåg det vara fördelaktigt att finnas i centrum och därför blev det allt fler människor som arbetade i stadskärnan men bodde i någon stadsdel utanför centrum (Hall 1991, sidan 104). Fenomenet var speciellt tydligt i Helsingfors men märktes nog även i mindre städer.

Den första generalplanen i Finland gjordes av arkitekt Alvar Aalto år 1942-43. Det planerade området innefattade Kokemäki-dalen i Satakunda (Hall 1991, sid 87). Det dröjde dock fram till år 1968 innan det blev obligatoriskt för städer i Finland att göra upp en generalplan för markanvändningen (Hall 1991, sidan 91).

Den finländska delen av studien är till sin natur deskriptiv och lyfter, genom case-studier, fram de omständigheter som råder i Finland och speciellt i staden Vasa och kommunen

Korsholm som omger Vasa. Vasa stad har 58 000 innevånare och Korsholms kommun 17 000. Sammanlagt bor det således ca 75 000 människor i nämnda kommuner. Kommunerna ligger på Finlands västkust i Kvarken.

I Finland fanns år 2007 allt som allt 416 kommuner av vilka 113 var och resten landskommuner. År 1970 fanns det drygt 100 fler kommuner trots att antalet städer var bara 50 (källa: Finlands Kommunförbunds hemsida). Det finns de som anser att ett dylikt stort antal kommuner leder till ineffektivitet i form av små parallella förvaltningsenheter. Därför pågår det just nu en process som strävar till att öka kommunalt samarbete och slå ihop små kommuner till större enheter. Processen kallas *Kommun- och service-strukturen* (KSSR). Staten försöker få kommunerna själva att ta ansvar för utvecklingen genom att beordra dem att lämna in lokala åtgärdsförslag. Samtidigt belönar man ekonomiskt sådana kommuner som slås samman.

Många medelstora städer i Finland finns på relativt små geografiska områden. Detta kan i viss mån försvåra planeringen, speciellt i de städer som strävar efter att öka sitt invånarantal. I januari 2008 blev det, efter en rättslig process, klart att Helsingfors fick annektera delar av grannkommunen Sibbo. Högsta förvaltningsdomstolen höll med Helsingfors om att Sibbo inte klarade av att planera området så att det kunde tillfredsställa Helsingfors akuta behov av nya bostäder. I Vasa tolkar man domslutet som ett prejudikat emedan man i Korsholm tolkar samma beslut som ett specialfall som inte kan tillämpas på andra orter i Finland (Strandén 2008). Generellt tycks det som om städernas storlek skulle ha med nationell status och inflytelse att göra. Det anses till exempel lättare att argumentera för behovet av nationella satsningar på infrastruktur till en stad med 100 000 invånare än en med 50 000. Tankarna kring ”Slow cities” har inte funnit gehör bland de medelstora finländska städerna.

Det finns för närvarande starka viljor, speciellt i Vasa stads ledning, att slå samman Vasa med grannkommunen Korsholm. Speciellt handlar det om att en stor del av dem som arbetar i Vasa bor, och betalar följaktligen sin kommunalskatt, i grannkommunen. Korsholm motsätter sig sammanslagningen på grund av att de anser sig vara och vilja förbli en landsbygdskommun. Karaktäristiskt för en landsbygdskommun är att jord- och skogsbrukets intressen har stor betydelse för beslutsfattande. Samtidigt anser man sig i Korsholm inte ha skyldighet att tillgodose stadsbornas behov av rekreationsmöjligheter i de skogar och marker som finns i kommunen. Man utgår således ifrån att rekreationsbehovet är större bland stadsbor än bland landsortsbor. Samtidigt finns Vasa stads rekreationsområden på ett inte allt för långt avstånd. I en landsbygdskommun finns inte heller sådana kommunala tjänstemän som specifikt skulle handha planeringen av rekreationsområden. Eftersom ämbetshuset i Korsholm ligger endast 4,3 km från Salutorget i Vasa, är det självklart att en stor del av de skogar och marker som finns på en 10 kilometers radie från centrum av Vasa, ligger i Korsholm. Att förvaltningsspråket i

Korsholm är svenska och i Vasa finska är ytterligare en sak som försvårar sammanslagningen och till viss mån även samarbetet kommunerna emellan.

Ser man enbart till problemen i samband med planeringen, kunde man ju tänka sig att dessa kunde lösas med hjälp av en starkare regional planering. De facto kan landskapsplanerna inte rubba kommunernas planeringsmonopol. Landskapsförbundens styrelser består av politiker som utsetts av andra kommunala politiker. Detta försvagar ytterligare landskapsplanernas möjligheter att planera något som inte faller medlemskommunerna i smaken. Landstingen i Sverige har i detta avseende en starkare ställning.

Karaktäristiskt för Kvarken-regionen är den landhöjning som gör att landet reser sig ur havet med 0,7-0,8 cm per år. Fenomenet, som anses bero på de massiva isarna som tryckte ner landet för 10 000 år sedan, är så pass unikt i världen att skärgården i Korsholm utsetts till världs naturarv av Unesco. Landhöjningen skapar samtidigt unika omständigheter som påverkar landskapet i Vasa och Korsholm. Landarealen blir således hela tiden större på havets bekostnad. Den forna havsbotten är bördig men ställer till en del problem då den ska användas som grund för byggnader. Inte så sällan hamnar man att påla marken före den går att bygga på. Detta medför kostnader både i tid och pengar.

Med jämna intervaller går tjänstemän från respektive kommuns planeringssektion runt på stränderna och inspekterar landhöjningen. Den nya landarealen tillfaller inte strandägarna utan dessa erbjuds i regel rätt att lösa in marken fram till vattenbrynet. Inkomsterna tillfaller byborna i förhållande till mantalsrätt vilket i praktiken betyder att de som äger stora markarealer får de pengar som de med strandtomter betalar. Huruvida markägaren äger marken enda fram till vattnet eller samfälligheten äger en smal strandremsa där emellan, har störst praktisk betydelse då markägaren ska anhålla om byggnadstillstånd. En liten byggnad får uppföras, som närmast, 10 meter från strandlinjen. Om strandremsan ägs av samfälligheten räknas dessa 10 meter från gränsen till samfälld strand, vilket kan vara flera meter från den egentliga strandlinjen. Samtidigt är det svårare att erhålla byggnadsrätt vid låglänta stränder eftersom kommunernas planerare vill undvika att muddringsbehov uppstår.

Ibland tar man ut landhöjningen så att säga i förskott. En stor del av den odlingsareal som finns i området, ligger under havsvattennivån och hålls torr med hjälp av pumpstationer. Det största sammanhängande området är Söderfjärden, som ligger 8 kilometer söder om Vasa. Söderfjärden är en gammal meteoritkrater som sedan år 1927 hållits torr och odlingsbar med hjälp av pumpar. Från slutet av augusti till början av oktober rastar ca 10 000 tranor på området. Det finns för tillfället två fågelskådartorn på området. Den ena är byggd och upprätthållen av Stundars r.f. och den andra av Sundom hembygdsförening. Båda föreningarna har fått stöd till fågeltornen av Forststyrelsen³, vilket är Jord- och

³ Forststyrelsen producerar tjänster inom naturresurser för en varierad kundkrets alltifrån enskilda privatpersoner till storföretag. Verksamheten bygger på sakkunnig och samarbetsorienterad

Skogsbruksministeriets lokalavdelning. Forststyrelsen uppgift är att sköta om de skogar och marker som ägs av staten. Till stor del handlar det om Natura 2000 områden och nationalparker. Dessa utgör en omfattande del av stadsnära skogar och ängar men de brukas inte kommersiellt och faller därmed utanför ramen för denna studie.

Då Vasa stad brann år 1852 passade man samtidigt på att flytta staden närmare havet eftersom landhöjningen gjort att vattennivån i hamnen var för låg. Idag är stadsdelen Gamla Vasa Hamn ett bebyggt område flera hundra meter från närmaste strand. Av den gamla staden finns endast de hus som var byggda i sten kvar och dessa var inte många till antalet. Vasa har även hunnit byta namn två gånger: Första gången var efter branden då staden flyttades närmare havet. Den tiden var Finland en autonom stat i det Ryska riket och den ryska överhögheten såg till att den flyttade staden fick namnet Nikolaistad. I samband med Finlands självständighet år 1917 återtog det gamla namnet Vasa dock stavat med enkelt V i stället för W.

2. Möjligheter och problem i samband med sambruk av stadsnära skog och mark

Jordbruk, skogsbruk och rekreation kombineras i viss mån i det stadsnära landskapet i Vasa och Korsholm. I Korsholm har kommunen valt att inte köpa upp mark för rekreationsändamål. Attityden har varit att områden inte specifikt behöver planeras i landsortkommuner. I stället stöder man föreningar som vill skapa rekreations- eller motionstillfällen i kommunen. Detta sker genom planering, ekonomiska verksamhetsbidrag samt genom investeringar i faciliteter och infrastruktur. Således är det klubbar och föreningar som håller igång de skidspår, skoter- och vandringsleder som finns i kommunen. Samtidigt är det klubbarna och föreningarna som för diskussioner och undertecknar avtal med markägarna om att skidspåren eller skoter- och vandringslederna får gå över privat mark. Kommunen har inte krävt att få godkänna avtalen, trots att ett officiellt godkännande i princip är nödvändigt. I stället har man tagit in skidspår, skoter och vandringsleder i markplaneringen. Några officiella ridvägar finns inte i Korsholm. Däremot handhar kommunen ansvaret för cykel- och gångbanor samt sågspånsbanor.

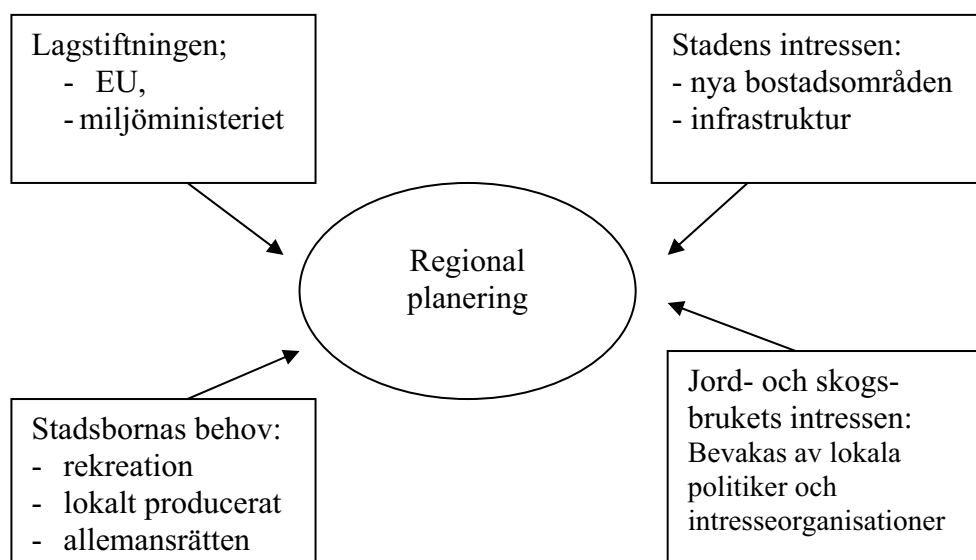
Också i Vasa sköts skoterleder och skidspår av privata föreningar. De vintrar då isarna utanför staden är tillräckligt tjocka, plogar staden upp isvägar ut i skärgården. De föreningar och byalag som äger vattnen där vägarna plogas brukar även delta i kostnaderna.

användning av statens mark- och vattenområden. Vandringsleder i naturskyddsområden och andra statligt ägda marker byggs och upprätthålls av Forststyrelsen.

Till skillnad från Korsholm, köper Vasa stad upp mark som används till rekreationsområden för invånarna (bilaga 1). Det finns dock ingen lag som skulle reglera att staden eller kommunen skulle måsta äga den mark som planeras för rekreation eller friluftsliv. Om planeringen sänker markens värde brukar staden eller kommunen kompensera ägaren för denna värdeminskning. Marken som Vasa stad köper är främst skog men även små områden av våtmark ingår i stadens ägo. Därtill äger staden åkerområden som hyrs ut till odlare. På mindre odlingsarealer finns även odlingslotter som hyrs ut åt de stadsbor som är intresserade av småskalig odling. För tillfället finns det fyra områden med odlingslotter i Vasa. Ytterligare ett område med odlingslotter har funnits, men på grund av bristande efterfrågan har området gjorts om till park. En av orsakerna till den bristande efterfrågan var att dessa odlingslotter låg intill en livligt trafikerad väg.

Möjligheterna att, genom fysisk planering, gynna sambruk av skog och mark i stadsranden är rätt begränsade. I lagen säjs att tillräckligt stora rekreationsområden bör reserveras i stadsplaneringen. Någon exakt definition av "tillräckligt stor" finns inte i lagen. Den viktigaste faktorn i sambruk är markägarnas attityder som återspeglas i hur benägna de är att tillåta markanvändning utöver allemansrätten. I Finland finns regionala förbund som fungerar som en slags länk mellan nationella målsättningar och lokalt verkställande. I Vasaregionen heter denna förvaltningsinstitution Österbottens Förbund. Förbundets uppgift är att analysera det lokala behovet av rekreationsområden och skriva in det i landskapsplanen. I landskapsplanen finns även EU:s Natura 2000 och Miljöministeriets krav beaktade. Landskapsplanen som Österbottens Förbund gjort upp måste sedan beaktas i de generalplaner som görs upp av medlemskommunerna, så som Vasa stad och Korsholms kommun.

Att fungera som regional planeringsmyndighet upplevs ibland som en svår balansgång mellan en rad olika intressen (figur 1). Primärt måste de lagar och förordningar som gäller inom regional planering uppfyllas. Uppgiften är bland annat att definiera vad som avses med "tillräckligt stort område för rekreation" i de specifika planerings-sammanhangen. Ibland kan detta medföra en intressekonflikt mellan stadens intressen av att avsätta mark för bebyggelse eller infrastruktur och rekreationsområden. Motsvarande konflikt kan även uppstå mellan markägare, bönder eller jordbrukare som kanske inte vill att deras mark ska planeras för rekreationsändamål. Att landskapsplanernas arbete kräver god förhandlingsförmåga är nog ett understatement. Men detta torde väl gälla de flesta regionala planerare.



Figur 1. Regionala förbundens roll är att gör upp landskapsplaner med hänsyn till flera intressenter.

I Finland gör kommunerna upp generalplaner och detaljplaner i vilka man försöker beakta de riktlinjer som gjorts upp i landskapsplanen. De olika planerna till trots kan markägarna, speciellt i en landsbygdskommun, påverka besluten eftersom lokalpolitikerna är väldigt lyhörda för markägarnas åsikter. Detta åskådliggörs tydligt i följande exempel: I landskapsplanen, liksom i Vasa stads och Korsholms kommuns generalplaner, finns inritat en cykel- och gångbana som skulle gå runt södra Stadsfjärden. Den del av cykel- och gångbanan som finns på Vasa stads mark är till stora delar redan förverkligad medan den del som finns på Korsholms sida inte avancerat nämnvärt. På Vasa stads generalplan (fig. 2) är Korsholm de vita områdena till höger om Vasa. Området som finns i Korsholm ingår i Natura 2000 och är privatägd odlingsmark samt strandtomter med fritidshus. Markägarna motsätter sig planerna med motiveringen att ökad trafikmängd kunde öka brottsligheten och nedskräpningen av naturen. Samtidigt anser jordbrukarna att en lätt trafikled kan försvåra transporten av maskiner till åkrarna, eftersom de blir tvungna att ta hänsyn till de människor som rör sig i området. Därtill anser de att Vasa stads innevånare har störst nytta av en sådan trafikled.

Nämnas kan även att i slutet på 1990-talet erbjöd den finska staten 900 000 (drygt 150.000 euro) mark åt Korsholms kommun för att förverkliga de rekreationsområden inom Natura 2000 som fanns medtagna i landskapsplanen. Kommunen ansåg sig inte ha behov av att gynna användningen av rekreationsområden och tackade därmed nej till de erbjudna pengarna. Inom Vasa stads område finns inga dylika Natura 2000 områden och därmed erbjöds inte staden motsvarande penningssumma.

Svenska Österbottens Förbund för Utbildning och Kultur äger relativt stora skogs och åker arealer i Vasa stads stadsrand. Dessa marker används av Svenska Yrkesinstitutets

lantbruksavdelning för att lära eleverna, som till största delen är blivande bönder eller jordbrukare, hur lantbruk, jordbruk och djurskötsel går till. Motorvägen från Vasa österut går tvärs igenom dessa marker. Problemet med tillgängligheten löstes med hjälp av en viadukt som inte bara gör markerna tillgängliga för skolan utan även för gemene man eller kvinna. Någon planerad eller strukturerad sam användning av Svenska Yrkesinstitutets marker finns inte men de odlade markerna gör landskapet mer öppet, vilket är landskapsarkitektoniskt värdefullt i sig.

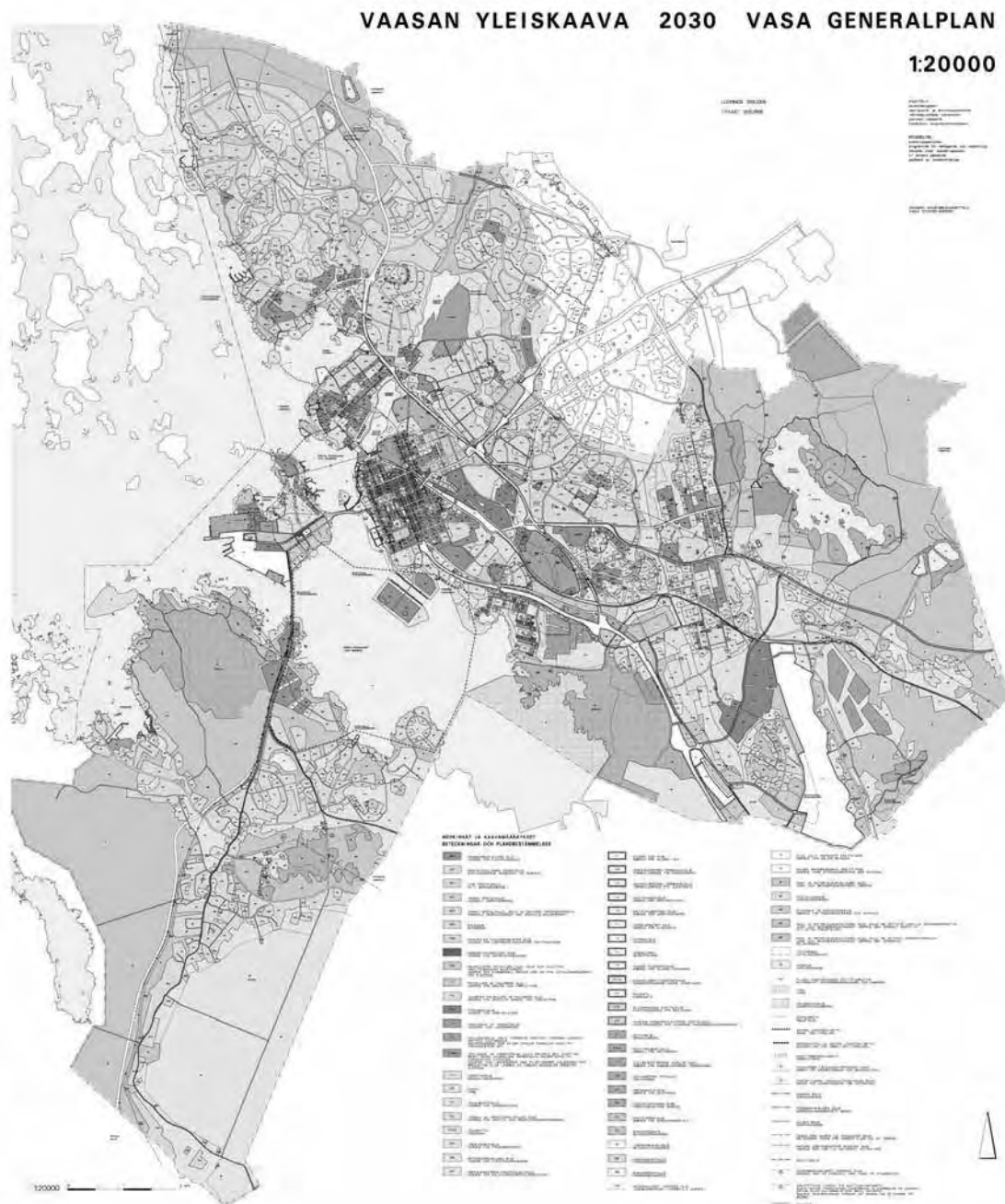
3. Case study

I detta kapitel finns två case-fall presenterade: Det första är en bristanalys gjord som en del av miljökonsekvensbedömningen av naturvärden. Miljökonsekvens-bedömningen är gjord över utkastet till Vasa generalplan 2030. De brister som framkom i analysen har beaktats i det förslag till generalplan som senare läggs fram. Detta förslag är nu under arbete. Det första case –fallet är skrivet av landskapsarkitekterna Christine Bonn och Jorma Panu. Det andra är en närmare studie av hur område kring Metviken, Infjärden och Smalinfjärden i Vasa har planerats. Den texten bygger helt på arkitektstuderanden Anna-Kaisa Aaltos rapport om ifrågavarande område.

Hur rekreativsmöjligheterna har beaktats i generalplaneutkastet (20.6.06) 2030

Grönområdesstrukturplanen ingår som en temadel i utkastet till generalplan för Vasa stad. Den visar de områden som reserverats för rekreation samt en klassificering av grönområdena.

Friluftsområdena har en storlek på minst 150 ha och tillgänglighetsavståndet är 5 km. Friluftsområden skall ge invånarna möjlighet till upplevelser i större enhetliga naturområden och användningen koncentreras främst till veckoslut och semestrar. Fem friluftsområden finns i generalplaneutkastet: Öjberget, Öjen, Risö, Molnträsket och Västerviks friluftsområde (figur 3).



Figur 2. Vasa stads generalplan fram till år 2030.

Genom en bristanalys kan man konstatera att de reserverade friluftsområdena erbjuder invånarna i Vasa att inom en 5 km:s radie ha tillgång till den form av rekreation som går att upplevas i ett friluftsområde. Stadens södra delar har bäst täckning. Medan den norra delen kommer med tiden att få tillgång till ett friluftsområde genom generalplanens reservering i Västervik. Endast två stadsdelar har inte tillgång till ett friluftsområde inom 5 km:s radie. Generalplaneutkastet bör korrigeras så att fler områden inkluderas i Västerviks friluftsområde (se nordligaste delen av planen, figur 3).

Rekreatiomsområden har en storlek på minst 10 ha och tillgänglighetsavståndet är 1 km. Rekreatiomsområden är till för invånarnas dagliga bruk och skall innehålla möjligheter till motion och upplevelser i ett närnaturområde.

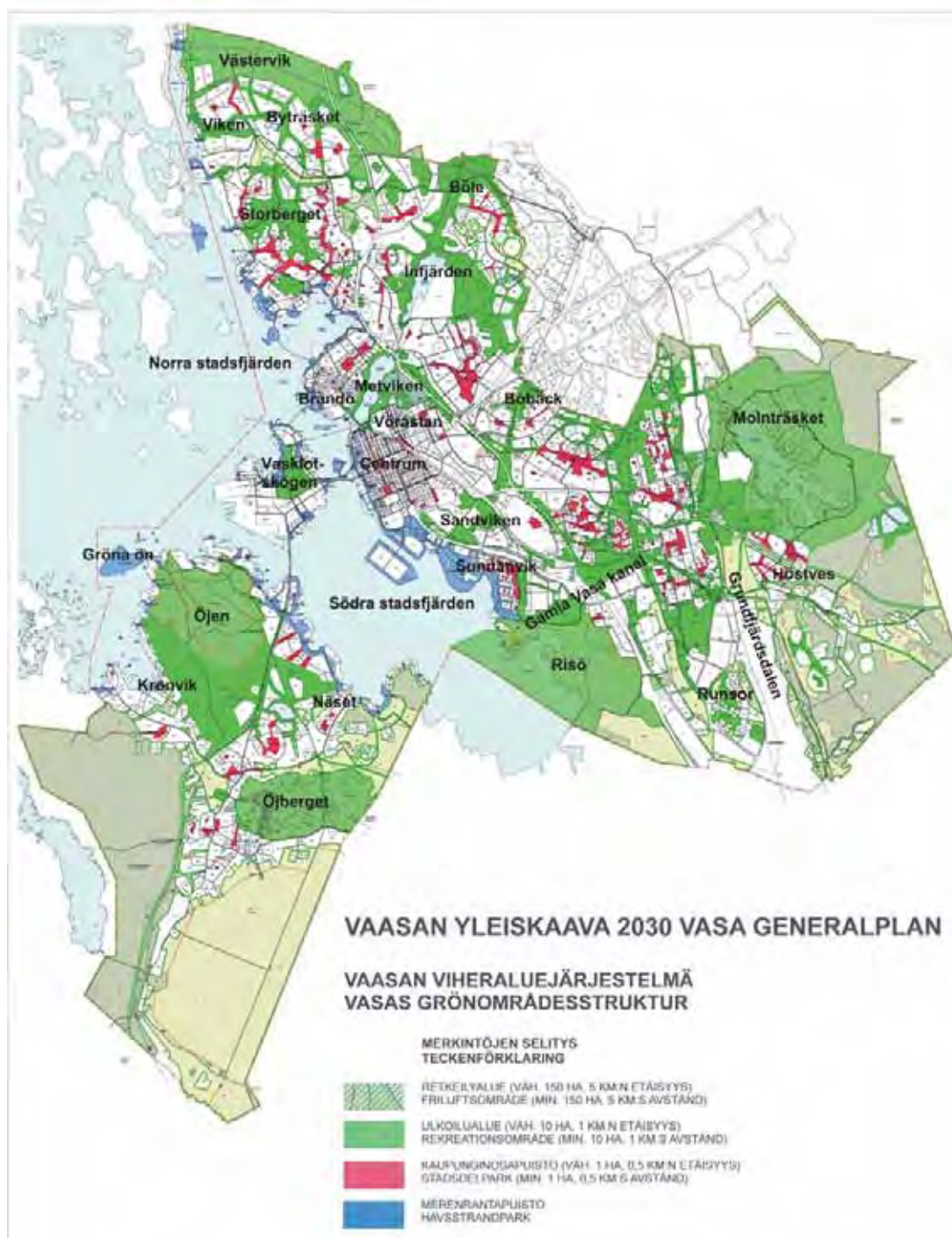
De rekreatiomsområden som reserverats i generalplaneutkastet är området kring Öjen och stenbrottet, Storberget, Vasklotskogen och sex dalgångar, av vilka en är Metviken-Infjärden-Böle ådal som behandlas senare i denna rapport (sidan 11). Bristanalysen visar att reserveringarna av rekreatiomsområden täcker till största delen behovet, men att vissa områden trots allt inte har tillgänglighet till ett rekreatiomsområde inom 1 km. Ett av dessa områden är stadskärnan. Dock kan konstateras att stadskärnans närhet till strandlinjens grönområden fyller bristen. Även i de övriga fallen finns friluftsområden inom ett relativt kort avstånd.

Stadsdelsparkerna har en storlek på minst 1 ha och tillgänglighetsavståndet är 0,5 km. Stadsdelsparkerna är offentliga parker som ligger inne i bebyggda områden. Deras uppgift är att strukturera och vara identitetsskapande för stadsdelen. Stadsdelsparken utgör den egna stadsdelens gröna oas där man vistas genom promenader, varande och lekande.

Bristanalysen visar att stadsdelsparker har reserverats i generalplaneutkastet i ett nätverk som täcker de olika stadsdelarna på ett tillfredsställande sätt. Brister finns och av den anledningen bör ytterligare stadsdelsparker reserveras i generalplanen.

Havstrandparkerna fungerar som friluftsområden, rekreatiomsområden och är viktiga identitetsskapande stadsdelsparker för Vasa stad som helhet. De har ett stort upplevelsevärde genom sin havs-, natur- och kulturnärhet.

Havsstrandparker har reserverats i generalplaneutkastet längs hela strandlinjen där det varit möjligt. Där det inte varit möjligt att göra sammanhängande reservationer har havsstrandparker reserverats med minst 1 km:s avstånd. Även öar, skär och delar av öar har reserverats för ändamålet. En del av öarna utanför Vasa förbinds med fastlandet genom broar. Ytterligare förbindelser till fastlandet eller mellan öar har reserverats, vilket visar på den betydelse stranden och öarna har för Vasa stads profil och stadsbornas välbefinnande.



Figur 3. Vasa stads generalplan med hänsyn till grönområden.

I vissa fall har staden tänkt utvidga grönområden med hjälp av fyllnadsmassor. Detta gäller bland annat Sunnanviks stränder där en nationell bostadsmässa hålls sommaren 2008. Med de reserveringar som gjorts har invånarna möjlighet att nå havsstrandparker inom en radie på 3 km. Vikten av förbindelser till öar ökar i de områden där stränderna inte reserverats i sin helhet som grönområden. Tillgängligheten till havsstrandparkerna

ökar då de långsgående friluftslederna i dalgångarna utvecklas och förverkligas samt då själva dalgångarnas tillgänglighet förbättras.

Ett nätverk av gång- och cykelvägar har reserverats i generalplaneutkastet. Nätverket täcker bra de centrala delarna av staden samt de intilliggande stadsdelarna. Där cykel- och gångvägar inte har reserverats anser stadsplanerarna att detta är en brist som bör åtgärdas.

Friluftsleder har reserverats i generalplaneutkastet inom frilufts- eller rekreatiomsområden samt längs strandlinjen på ett par ställen. Nätverket av gång- och cykelleder kompletterar och binder delvis samman friluftslederna, men en mer konsekvent reservering av lederna bör göras.

Stadens invånare har haft möjlighet att, som en del av planläggningsprocessen för generalplan 2030, svara på en internetförfrågan. Grönområden behandlades i fyra frågor. På frågan 'Finns det tillräckligt med grönområden?' svarade 64% ja, 10,8% kunde inte ta ställning till frågan och 25,3% var av den åsikten att det inte finns tillräckligt med grönområden.

'Fungerar grönförbindelserna?' har varit svårare att svara på. Troligtvis pga. att man inte förstått vad som avses med en grön förbindelse. 51,1% tyckte att grönförbindelserna fungerar, 33,5% kunde inte ta ställning och 15,3% svarade nej. Den tredje frågan löd: 'Hur borde vatten- och grönområden utvecklas?' På detta svarade många att vi har tillräckligt med parker och grönområden. Av dessa ansåg en del att de parker och grönområden som finns bör bevaras i sin nuvarande form.

Lika många, som ansåg att det finns tillräckligt med parker och grönområden, ansåg att det behövs mer parker och grönområden eller att de nuvarande borde utvidgas. Det framfördes även att parkerna skall vara på eller runt bostadsområdena så att man kan uppleva att man bor i ett grönt Vasa. Som svar på denna fråga räknades även upp områden, som borde utvecklas och förbättras. Störta delen av de nämnda områdena var öar eller stränder.

'Vilken är din favoritplats utomhus?' var den fjärde frågan och på första plats kom hav och strand. Hela 50% av de svarande har sin favoritplats vid någon av Vasas stränder.

På andra plats kom skogar och parker. Här fanns ingen direkt favoritpark utan rösterna fördelades rätt så jämt mellan olika skogar och parker i Vasa. Detta visar vilken betydelse närheten till parken eller skogen har. Invånarna vill således inte ta bilen eller bussen till rekreatiomsområdet utan vill nå det genom en kort promenad hemifrån.

På tredje plats kom alternativet egna trädgården/egna sommarstugan som favoritplats, vilket i sig är intressant med tanke på hur stor andel av Vasas invånare som har en egen trädgård och framför allt en egen sommarstuga i skärgården. Detta tycks inte minska behovet och värdesättningen av offentliga grönområden.

Under hösten 2005 hölls diskussionstillfällen med invånarna om generalplanen 2030. Vid de fem tillfällena, som arrangerades i olika delar av staden, deltog i genomsnitt 80 personer per tillfälle. En diskussionspunkt var 'Vatten- och grönområden – betydelse och behov'. Det som bland annat kom fram var att man ansåg att:

- vatten- och grönområden skapar trivsel och är viktiga för människors välmående
- vatten och grönområden har stor betydelse för landskaps- och stadsbilden
- befintliga grönområden skall bevaras som grönområden
- grönförbindelserna till stranden är viktiga
- stränderna bör bevaras som gemensamma rekreationsområden
- muddrings- och fyllnadsmassor samt det möjliga muddringsmassaområdet i stadsjärden skall bli grönområden
- på vattenområden skall naturenlig utveckling stödjas
- kanalernas istandsättande viktigt
- Molnträsket och Höstves skall utvecklas som rekreationsområden
- skärgårdens rekreationsbruk borde utvecklas

I Sundom arrangerades fem diskussionstillfällen om generalplanen 2030 under åren 2004 och 2005. Vid dessa tillfällen deltog i genomsnitt 70 personer per tillfälle. Diskussions- tillfällena var indelade byadelsvis men öppna för alla, vilket det höga deltagarantalet visar. Grönområdenas rekreationsvärde framfördes genom följande synpunkter:

- Öjberget täcker största delen av rekreationsbehovet
- Öjen kunde utnyttjas mer
- grönförbindelser behövs
- nya grönområden kunde skapas

Case 2. Vasa stads planering av dalgångarna i Metviken-Infjärden

Under år 2007 gjorde landskapsarkitektstuderande Anna-Kaisa Aalto upp planer för dalgångarna i Vasa. En del av hennes studie utgörs av Metviken-Infjärden ådal som exemplifierar övergången från stadsmiljö till landsbygdsmiljö i staden Vasa. Typiskt för en dalgång är dess långsmala form. I detta fall är dalgångens ändor varandras motsatser då den södra ändan består av tätbebyggd stadsmiljö omkring ett parkområde. Norra delens skogar och kärr kan, å sin sida, föra tankarna nästan till vildmarken. Området på ca 6 km ger ett slags tvärsnitt av Vasa stads grönområden – från kärncentrum till stadens utkant. Områdets långsmala form utgör även ett problem eftersom det är svårare för

människan att uppleva känslan av att man är i en lugn skog eller park då ljudet från staden hörs hela tiden. Det är också svårare att skapa ett sammanhängande grönområde av ett långsmalt område. I fallet Metviken-Infjärden bryts denna kontinuitet i området mellan Metviken och Infjärden vid det så kallade Bockska hörnet. En parkaktig gata kunde möjligen fungera som en korridor mellan grönområdena och sålunda avhjälpa problemet till en del.

Fördelen med områdets långsmala form är att den knyter samman flera typer av landskap, börjandes från höghusmiljö via egnahemshusmiljö till lantlig byamiljö i Singsby. Längs det 6 kilometer långa området finns såväl byggda parker som naturmiljöer. I anslutning till området finns även Gerby och Västervik kulturlandskap. Metviken-Infjärden ådal har tre vattendrag som skiljer sig märkbart från varandra: Metviken är havsvik, Infjärden har tidigare varit glovsjö eftersom den då hade kontakt med havet endast vid extremt högvatten eller stormar. Det tredje området, Smalinfjärden, består av små träsk. Speciellt områdets norra del det vill säga områdena kring Smalinfjärden är intressanta för denna studie. Denna del av området består till största delen av skog som brukas av ekonomiska orsaker. Marken kring Smalinfjärden är dock så våt att den inte lämpar sig vidare bra för vare sig skogsbruk eller rekreation. Områdena har ett rikt fågelliv och Metviken norra del är en viktig lekplats för fiskar. Närheten till staden centrum gör att området används flitigt som rekreationsområde. Området korsas av ett antal trafikleder för lätt trafik vilket ytterligare stöder rekreationsanvändningen.

Ett problem med området är vattendragens rätt så dåliga kvalitet. Vattnet i Infjärden är relativt rent men surt av naturen (pH 4,5) och därtill är botten förorenad av tungmetaller från industrin. Speciellt under krigstiden, då ammunition tillverkades i en fabrik intill Infjärden, förorenades sjön kraftigt. Än i denna dag förs diskussioner mellan industrin och staten om vem som ska ansvara för det som hände under krigstiden. Industrin har dock på senaste tid antytt att de kan stå för de kostnader som uppstår om man gräver upp den förorenade botten. Ett problem är att man inte vet vart man ska dumpa det som grävs upp. Samtidigt blir vattenkvaliteten tillfälligt sämre av det giftiga slam som rörs upp från botten i samband med en muddring. Vattnet i Metviken är av bättre kvalitet men inte gott nog att t.ex. simma i. De båda vattendragen sammanbinds, till största delen, av ett rör som till stor del går under markytan. Mellan Metviken och Infjärden ligger även en pumpstation och en bassäng som reglerar vattennivån i Infjärden och de låglänta markområden som ligger intill.

Också infrastrukturen är problematisk. Två livligt trafikerade vägar bryter den helhet som grönområdet kunde bilda. Trafiklederna för lätt trafik korsar inte varandra på ställen som skulle underlätta användningen av grönområdena. Därtill finns det inte tillräckligt med sådana trafikleder. Enligt planen ska huvudleden gå i dalgångens riktning och därtill ska lätta trafikleder anslutas från både sidorna (figur 4). Norr om Infjärden finns ett brett dike som är svårt att ta sig över då det inte finns broar. Området är också på annat sätt svårt att

röra sig i då det är så igenvuxet. Denna områdets norra del är inte känd som rekreationsområde och används sålunda mycket sällan. Infjärdens östra del är inte tillgänglig för allmänheten eftersom den stranden är i industrins bruk. I Vasa stads planer för området (2007) ingår följande åtgärder:

- att lyfta fram det specifika med de tre typer av vattendrag och miljöer som ingår i området
- att förbättra vattendragen både ekologiskt och estetiskt
- att skapa en ny grön korridor som förbinder Infjärden och Metviken i den knutpunkt där helheten för tillfället bryts
- att avlägsna och bygga om vattendragen och vägarna så att de inte längre utgör hinder
- att bygga vägar för lätt trafik som går längs med dalgången
- att förbättra förutsättningarna att använda områdets norra områden för rekreation
- att förstärka dalgångens identitet och göra området mer känt lokalt och regionalt.

I planen för dalgången Metviken-Infjärden har området delats in i tre sammanhängande rekreationsområden (se figur 6). Metviken kunde utgöra en del av stadens centralpark i närheten av stadens centrum. Infjärden skulle bestå av skött skogspark som kunde ge besökaren naturupplevelser och känslan av lugn. Områdets norra del skulle bestå av naturlig skog, våtmark och bäckar. Hit kunde besökaren göra längre utfärder och göra upp eld på ställen som avsetts för ändamålet. Det långa, raka och rätt breda diket, som grävts för att effektivisera skogsbruket, borde enligt planen ges en naturligare utformning (se figur 5 nedan). Detta kunde innebära att man grävde diket i krokar och byggde in mindre dammar här och var. Området är och förblir dock väldigt låglänt och vått. Staden äger största delen av marken och har planer på att köpa upp de resterande områdena. Ingreppen koster en hel del varvid staden först måste göra en analys av behovet av rekreationsområden just i denna del av staden.



Figur 4. Vägar, stigar och stråk som ökar användningen av Metviken / Infjärden i rekreationssyfte.

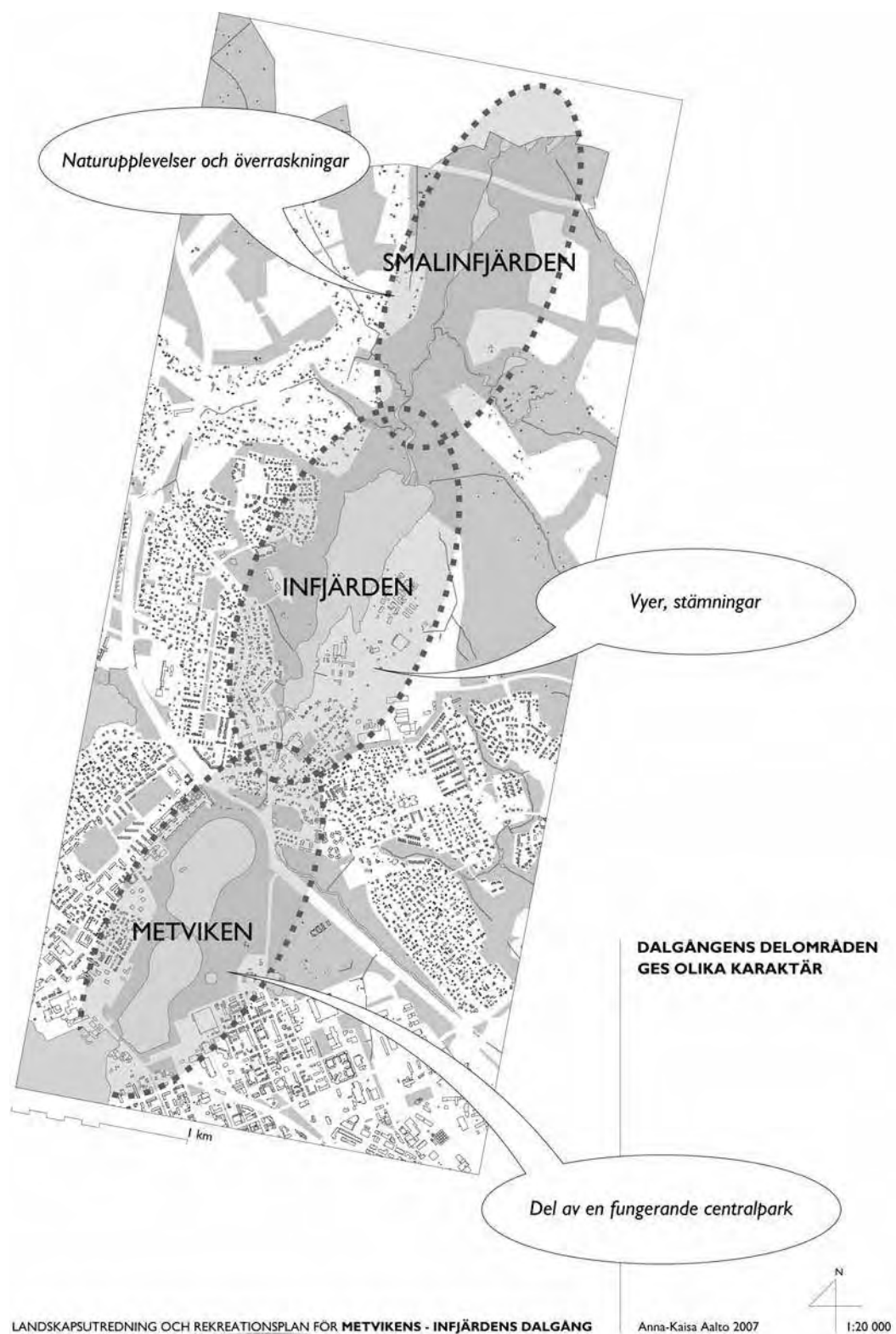
Nu då planen för området blivit gjord är följande stag att få beslutsfattarna och då främst politikerna att vilja förverkliga planerna. För att ett dylikt beslut ska kunna tas krävs bättre beslutsunderlag. Vasa stads planeringssektion måste göra en mer detaljerad

åtgärdsplan för att beskriva de enskilda åtgärdernas omfattning. Samtidigt måste man också begära offerter från entreprenörer för att kunna göra en realistisk budget för området. Sedan är det upp till stadens beslutsfattare att bestämma och bedöma huruvida förverkligandet av planerna för Metviken-Infjärden ådal ska genomföras eller inte.



Figur 5. Våtmarken i Långinfjärden har dikats.

Då staden inlöst marken och gjort om den till rekreationsområde betyder det samtidigt att markerna inte används i sambruk i den mening som man i projektet Stad & Land avser. De allra nordligaste delarna av dalgången finns på Korsholms sida av kommungränsen, vilket innebär att Vasa stad inte kan planera dessa. Det är då upp till Korsholms kommun om de vill göra planera ifråga varande område för rekreation. Planen för Metviken-Infjärden är gjord år 2007 av Anna-Kaisa Aalto och finns i sin helhet till påseende på Vasa stads hemsidor under rubriken "Laaksot" dock enbart på finska.
<http://www.vaasa.fi/Default.aspx?id=385063>



Figur 6. Metviken-Infjärden kan delas in i tre sammanhängande grönområden

4. Samhällsplanering och lagstiftningen

Markanvändnings- och bygglagen från den 5.2.1999/132 fastställer inte bara hur myndigheterna ska sköta planläggningen utan även hur enskilda medborgare bör gå till väga då de planerar att bygga. Nedan följer ett plock ur nämnda lag med speciell hänsyn till det som reglerar användningen av stadsnära skog och mark.

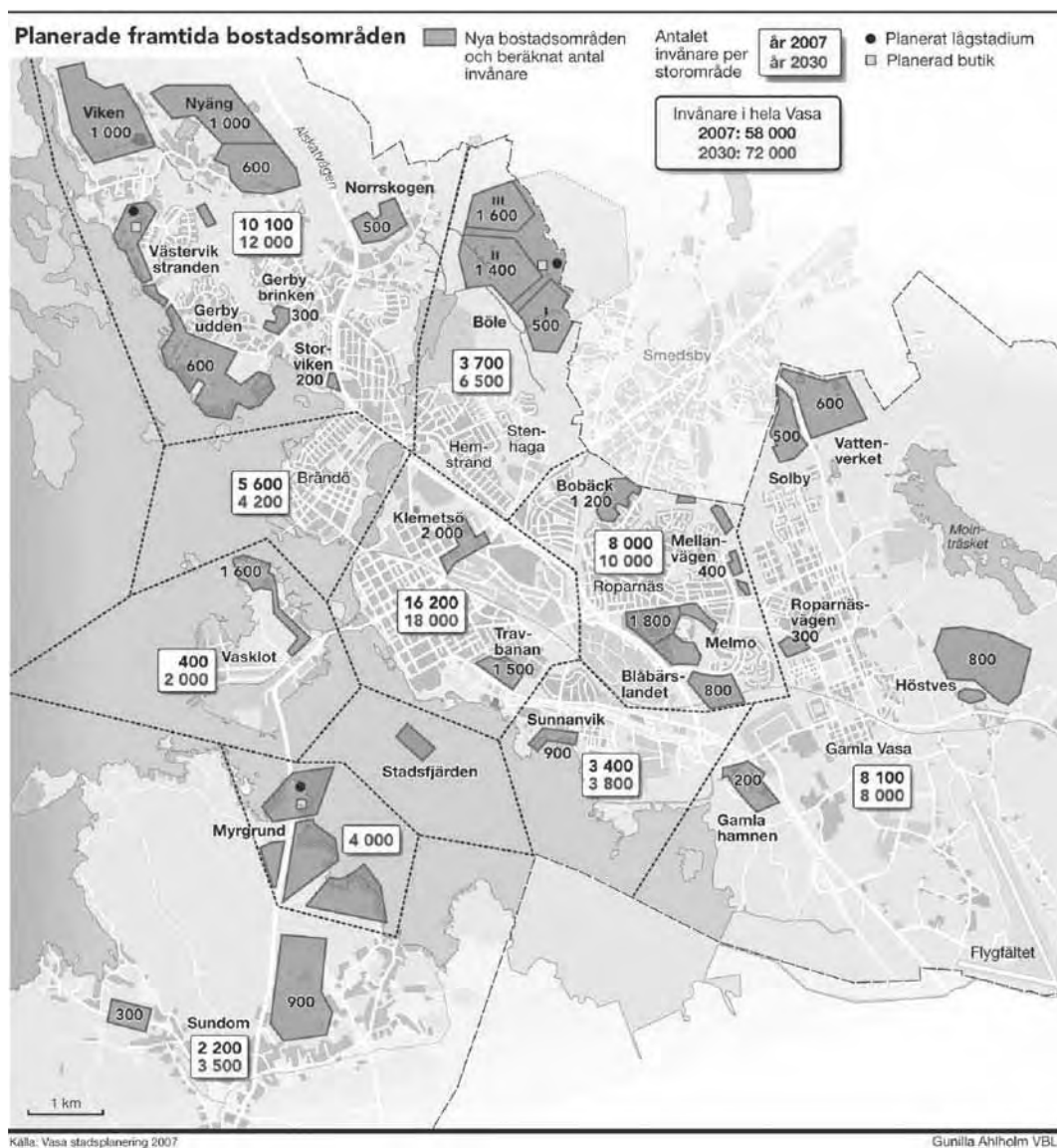
Enligt paragraf 6 ska beredningen av en plan ske på det sätt som bestäms i denna lag det vill säga i växelverkan med de personer och sammanslutningar vars förhållanden eller intressen i avsevärd mån kan påverkas av planen. Myndigheter som bereder planer skall informera om planläggningen så att de som berörs av saken har möjlighet att följa planläggningen och påverka den.

Vad gäller planering på kommunal nivå ska kommuner minst en gång om året upprätta en översikt över de planärenden som är anhängiga eller som under den närmaste tiden blir anhängiga i kommunen och förbundet på landskapsnivå och som inte är av ringa betydelse (*planlägningsöversikt*). I den redogörs kortfattat för planärendena och deras beredningsfaser samt för sådana beslut och andra åtgärder som direkt inverkar på planläggningens utgångspunkter, mål, innehåll och genomförande. När efterfrågan kräver det skall till planlägningsöversikten fogas en bedömning av huruvida det finns tillräckligt med tomter reserverade för boende.

I Vasa håller staden på att kartlägga obebyggda privatägda tomter på detaljplanerat område. På grund av tomtbrist uppmanar staden markägarna att antingen bygga eller sälja dessa tomter. Enligt redaktör Forsman på lokaltidningen Vasabladet (28/11/07) är staden redo att ta till sin lagstadgade rätt att tvångsinlösa om markägarna inte följer uppmaningen att antingen bygga eller sälja de tomter som finns inom det planerade området (figur 7).

Med ett område i behov av planering avses ett område där det för att tillgodose behov i anslutning till användningen är skäl att vidta särskilda åtgärder, såsom att bygga vägar, vattenledningar eller avlopp eller att ordna friområden. Därför är det både oekonomiskt och ineffektivt om tomter förblir obebyggda. Bestämmelserna om områden i behov av planering tillämpas också på sådant byggande som på grund av miljökonsekvensernas betydelse förutsätter mera omfattande prövning än sedvanligt tillståndsförfarande:

Kommunen kan i en generalplan med rättsverkningar eller i byggnadsordningen såsom ett område i behov av planering anvisa även ett område som har ett sådant läge att där kan förväntas en samhällsutveckling som kräver planering eller där det på grund av särskilda miljövärden eller miljöolägenheter är nödvändigt att planera markanvändningen. Bestämmelser i en generalplan eller byggnadsordning om anvisande av ett område såsom ett område i behov av planering gäller högst 10 år åt gången (Markanvändnings- och bygglagen 1999).



Figur 7. Vasa stad planerar för ny bosättning. Röda ytor = nya bostadsområden.

Landskapsplaner görs upp av landskapsförbunden. När en landskapsplan utarbetas skall de riksomfattande målen för områdesanvändningen beaktas. När planen utarbetas skall vikt fästas vid de särskilda behov som förhållandena i landskapet betingar. Planen skall i mån av möjlighet samordnas med landskapsplanläggningen av områden som gränsar till landskapsplaneområdet.

När planen utarbetas anser man att särskild vikt ska fästas vid sju olika element av vilka det sjunde är "att det finns tillräckligt med områden som lämpar sig för rekreation". När planen utarbetas skall avseende också fästas vid en ekonomisk områdesanvändning och att markägare eller andra rättsinnehavare inte orsakas oskäligen olägenheter. I planens initialstadium skall det klarläggas vem som skall genomföra planen och vidta de åtgärder den förutsätter.

Miljöministeriet styr planeringen av områdesanvändningen och byggandet. Goda livsmiljöer, en hållbar utveckling i samhällena och god kvalitet på byggandet hör till de mål som styrningen syftar till. Ministeriet går också in för att planeringen av områdesanvändningen skall vara öppen och interaktiv, det vill säga att alla skall kunna vara med i arbetet (www.miljo.fi).

Var än mänskliga aktiviteter placeras och vilka förbindelserna dem emellan än är så krävs det alltid planering. Målet med planeringen av områdesanvändningen är att den skall samtidigt leda till att kommunerna i varje landskap utvecklas på ett balanserat sätt. Det skall med andra ord finnas utrymme för boende, för tjänster och för arbetsplatser. Det är också av praktisk betydelse att trafiken löper och att placeringen av kablar, ledningar och andra kommunala nätverk är förnuftig.

Då planering av markanvändningen utförs är det viktigt att man inkluderar de riks-omfattande målen för områdesanvändningen, landskapsplaner, generalplaner och detaljplaner. Kommunerna kan göra upp planer på egen hand eller i samarbete med andra utarbeta en gemensam generalplan. För stränder görs upp en separat plan, en så kallad stranddetaljplan, som är en detaljplan som till största delen berör fritidsbebyggelse på strandområde.

Landskapsplaner och generalplaner är översiktliga planer, vars uppgift är att styra beredningen av mer detaljerad planläggning. Dessa planer kan också direkt styra byggande och annan markanvändning. Landskapsplanerna utarbetas och godkänns av landskapsförbunden. Landskapsförbunden finansieras av kommunerna som utgör deras medlemmar. Samtidigt består landskapsförbundens styrelser av kommunalpolitiker vilket har både för och nackdelar. Fördelen är att landskapsplanerna får en lokal förankring. Nackdelen är att lokalpolitiker tenderar att jobba mer för den egna byn eller kommunen än landskapet som helhet. General- och detaljplaner utarbetas och godkänns däremot av kommunerna. Beträffande stranddetaljplaner har även enskilda markägare beretts möjlighet att medverka i planläggningen. De berörda kommunerna är dock de som i sista hand ansvarar för att stranddetaljplanerna behandlas och godkänns.

Miljöministeriet har en märkbar roll vad det gäller landskapsplaner och gemensamma generalplaner med rättsverkningar eftersom dessa fastställs av nämnda ministerium. Miljöförvaltningen svarar för styrningen och utvecklingen av landskaps-, general- och detaljplanering. Syftet med styrningen är att säkerställa att man vid planläggningen iakttar de genom lagstiftning fastställda målen och innehållsliga kraven.

Miljöministeriet svarar för utvecklingen av styrmedel för planläggningen. De regionala miljöcentralerna styr och övervakar kommunernas planläggning och fungerar som rådgivare i frågor som gäller markanvändning. Genom uppföljning av planläggning samlar man in uppgifter om markanvändningsplanering, dess aktuella situation och

förändringar överallt inom landet. Miljöministeriet har utlokaliserat en stor del av sin verksamhet på regionala enheter. För Vasa och Korsholms del är det Västra Finlands miljöcentral i Vasa som synar och rådgör med de lokala planerarna.

Den 1 juli 2003 ändrades Markanvändnings- och bygglagen i Finland. Den reviderade lagens allmänna syfte är att reglera områdesanvändningen och byggandet för att på det sättet skapa förutsättningar för en bra livsmiljö. Lagens syfte är också att främja en ekologiskt, ekonomiskt, socialt och kulturellt hållbar utveckling. Därtill vill man försäkra sig om att alla ges en möjlighet att delta i beredningen av ärenden och därmed säkerställa att planeringen sker i växelverkan. Förutsättningen för att få till stånd högklassig planering är att det finns tillgång till mångsidig sakkunskap.

Tidskriften Yhteiskuntasuunnittelu (=samhällsplanering) är, som namnet säger, specialiserad på samhällsplanering i Finland. Den utges av Föreningen för samhällsplanering r.f. fyra gånger om året. Tidskriften, som handlar om ämnena urban forskning och samhällsplanering, är den enda i sitt slag i Finland. Den samlar forskare, planerare, arkitekter och andra som specialiserat sig på bebyggda eller planerade miljöer. En del av materialet i tidskriften utgörs av vetenskapliga artiklar som granskats enligt referee-metoden men tidskriften innehåller även kortare kommentarer och bokreferat. De vetenskapliga artiklarna finns även att läsas på föreningens Internet sida, dock först ett år efter att de publicerats i tidskriften. I tidskriften Yhteiskuntasuunnittelu är de flesta artiklarna är på finska. Tidskriftens chefredaktör är Mervi Ilmonen och redaktionssekreterare Sampo Villanen. På föreningens Internetsida (www.yss.fi/index.htm) finns även korta sammanfattningar av föreningens aktiviteter både på svenska och engelska.

Föreningen är känd för sina årliga ”Ris och Ros” –pris där föreningens cirka 250 medlemmar väljer ut de bästa respektive sämsta insatser som tangerar eller berör ämnet samhällsplanering. År 2006 fick ett pilotprojekt om så kallade tysta områden ros för att det ansågs innovativt och bandbrytande.

5. Medborgarmedverkan i Finland

Beträffande general-, detalj- och stranddetaljplaner ska medborgarna ges möjlighet att, i ett relativt tidigt skede, ta del av planerna och medverka till besluten. Då planförslagen offentliggörs ger det utrymme för medborgarmöten, invändningar och klagomål.

Processen gör att olika intressen i områdesanvändningen kan tillgodoses och avvägas mot varandra. Detta skapar den typ av demokrati som är typisk för de Nordiska länderna.

Århuskonventionen från år 1998 är viktig i sammanhanget eftersom där stadgades om hur dylik information ska delges, allmänhetens rätt att delta i beslutsprocesser samt medborgarnas rätt att överklaga eller föra ärenden till rättslig prövning (Brackhahn & Kärkkäinen 2001).

Delaktiga är de, vars förhållanden eller intressen planen avsevärt kan påverka. De är t.ex. markägarna, invånarna och de som nyttjar miljön på planområdet. Myndigheter och sammanslutningar är delaktiga när planläggningen gäller deras behörighetsområde. Om planen har konsekvenser över kommungränserna, kan också en medlem av en annan kommun vara delaktig.

Planerade evenemang för deltagande samt grundläggande uppgifter om planprojektet presenteras i planen för deltagande och bedömning. Man kan delta på många olika sätt, exempelvis genom att ta kontakt med planläggaren, delta i informations- och diskussionsmöten eller genom att framföra sin åsikt om planen när den är framlagd till påseende.

I beredningen av planer behövs också samarbete mellan myndigheterna. I fråga om betydande planer ordnas myndighetsförhandlingar mellan kommunen, landskapsförbundet och de statliga myndigheterna. Syftet med förhandlingarna är att delge kommunen eller landskapsförbundet bl.a. riksomfattande och viktiga regionala områdesanvändningsmål samt myndigheternas uppfattning om behovet av undersökningar och utredningar. (www.miljo.fi)

I praktiken sker informering om nya planer genom att kommunerna lägger ut planerna på Internet samt till allmänhetens påseende i något offentligt utrymme, till exempel i ett bibliotek. I samband med detta lägger de planeringsansvariga in annonser i de lokala dagstidningarna om att planerna finns till påseende under en viss tid. Därefter ordnas offentliga diskussionstillfällen där medborgarna kan diskutera med myndigheternas representanter samt fråga om planerna. I vissa fall finns även lokalpressen på plats.

Medborgarmedverkan leder ibland till segslitna debatter och politiska argumentationer. Karaktäristiskt för Vasa och Korsholm är det stora antal sommarstugor som finns längs kusten och i skärgården. Nämnas kan att skärgården i nämnda område innefattar ca 8 500 öar och skär och att den sammanlagda strandlinjen är 4300 km lång (Källa: V. Heinonen). Enligt Statistikcentralen finns det 3642 fritidsbostäder i Korsholms kommunen och 1597

stycken i Vasa. Sammanlagt blir det drygt 5200 fastigheter. Vad gäller definitionen av dessa bostäder bygger den på de av ägarna uppgivna användningsändamålen. Ägarna uppger således här att de inte använder dessa stugor för stadigvarande boende utan för fritids- eller semester boende. Största delen av dessa är små stugor 20-30 meter från stranden.

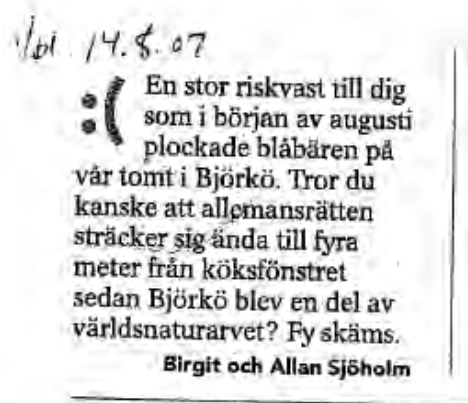
I Finland började stränderna planläggas i slutet av 1960-talet. För närvarande är ungefär 15 % av strandlinjen planlagd. Enligt markanvändnings- och bygglagen är strandbyggande inte tillåtet utan en detaljplan eller en sådan generalplan som kan användas som grund för bygglov. Om det inte finns någon plan, behöver man ett undantagsbeslut för att bygga. Målet för planläggningen är att också natur- och landskapsvården samt rekreationen skall beaktas i användningen av stränderna samt att markägarna skall behandlas rättvist. Dessutom klarlägger planerna tillståndsbehandlingen när det gäller strandbyggande och under de senaste åren har också antalet undantagslov börjat minska (Miljöministeriets hemsida: www.ymparisto.fi)

Eftersom innevånarna i Vasa och Korsholm har en alldeles speciell inställning till sommarstugor var det inte någon stor överraskning att Korsholms strandplan för fastlandsstränderna skulle väcka heta känslor bland markägarna. Planen presenterades för allmänheten i oktober 2007. Före år 1969 fanns det ingen plan för hur stränderna fick bebyggas. Därefter gjordes en sådan plan upp och nu då miljökraven ändrats och landhöjningen förlängt strandlinjen betydligt sedan år 1969, är det dags att revidera planerna.

Den föreslagna strandplanen beaktar den zonindelning som finns i landskapsplanen. Enligt den får tre byggnader uppföras per strandkilometer i den yttersta skärgården. I fastlandszonen tillåts sju och i mellanzonen, som består av holmar mellan den yttre skärgården och fastlandet, tillåts fem hus per strandkilometer. Detta anser både markägare och politiker vara rättvist. Problemen uppstod vid diskussionerna kring byggbarkoefficienterna som kunde minska antalet byggrätter från utgångsläget beroende på hur stranden såg ut. Markägarna i skärgården tilldelades dylika koefficienter i samband med strandplanen där och därför ansåg de att det vore orättvist om byggbarkoefficienterna inte användes vid planeringen av fastlandsstränderna. Den enkla orsaken är att ju fler byggrätter per strandkilometer som planerats dess värdefullare är strandtomten. I sina argumenteringar hänvisar båda parterna till miljöministeriets direktiv enligt vilket ”opartisk handling av markägare förutsätter att alla ges lika möjlighet att bygga med hänsyn till naturförhållandena och miljön”. Skillnaden ligger i tolkningen: Hur stor hänsyn till miljön kan man ta och ändå vara rättvis? Med tanke på sambruket av stadsnära skog och land har nämnda strandplan en viss relevans eftersom bebyggelse begränsar allemansrätten och därmed användningen av marken för rekreation.

6. Allemansrätten och markägarna

Allemansrätten gör det möjligt för var och en att använda skogar och mark till rekreation. Man kan således plocka bär och svamp i vilken skog som helst, även privatägd, utan markägarens tillstånd. De stadsnära skogarna är mycket lämpliga för skolundervisningen och används även rätt flitigt för detta ändamål. Intervjuerna antyder dock att kunskaperna om allemansrätten blivit sämre. Speciellt då det gäller användningen av motordrivna fordon, så som mopeder, motorcyklar och snöskoter, har allemansrätten prövats hårt. I övrigt kan nämnas att vasaborna och korsholmarna är flitiga bärplockare – i all synnerhet den äldre generationen. Från juli till oktober kantas vägrenarna av bärplockarnas bilar.



Insändare i lokaltidningen Vasabladet den 14.8.2007. Texten visar att allemansrätten också kräver respekt och sunt förnuft. Samtidigt kan man utläsa att paret Sjöholm är skeptiska till världs naturarvet och vad det eventuellt för med sig.

Den finländska allemansrätten i ett nötskal. Du får enligt allemansrätten:

- *röra dig till fots, cykla och åka skidor överallt i naturen* – utom på gårdsplaner eller över åkrar, ängar eller planteringar som kan ta skada. Vistelsen måste dock vara tillfällig till sin natur. Man kan till exempel tälta relativt fritt, bara man håller ett tillräckligt avstånd till andras bostäder
- *Plocka vilda bär och blommor samt svamp.* Också här gäller regeln att man inte får gå så nära in på bosättningen att det stör. Exemplet ovan visar att det finns skillnader i hur lagen tolkas. Om strandplanen som nämns i föregående stycke, tillåter att fler sommarstugor byggs längs stränderna kommer det att inskränka medborgarnas rätt att utnyttja allemansrätten till att fiska och plocka bär på dessa stränder. Speciellt vilda havtornsbär plockas flitigt i Vasa och Korsholms skärgård.
- *Meta och pimpelfiska.* Denna form av rekreation utnyttjas finländarna synnerligen frekvent. Vad gäller metfiske är broar väldigt ofta utnyttjade eftersom de är lättillgängliga och isfria tidigt om våren och långt in på hösten. I Vasaregionen är Replot bron, ca 10 kilometer från Vasa, i mycket flitig användning av fiskarna. Om våren sitter hundratals fiskare och pilkfiskar på isarna både i stadsfjärden och längre bort från stan.
- *Ägna dig åt båtliv, simma och tvätta dig i sjöar och vattendrag samt färdas på isen.*

Däremot får du inte:

- störa häckande fåglar eller deras ungar eller skada fågelbon
- skrämman renar eller vilt
- på annans mark fälla eller skada växande träd, inte heller ta torra eller kullfallna träd, ris, mossor eller liknande
- utan tvingande skäl göra upp öppen eld på annans mark
- störa hemfriden till exempel genom att slå läger alltför nära en bostad eller genom att föra oväsen, till exempel spela högljudd musik
- skräpa ner i naturen
- köra ett motorfordon i terrängen utan tillstånd av markägaren, inte heller fiska eller jaga utan vederbörliga tillstånd.

(Källa: Miljöministeriets hemsida, www.miljo.fi)

Problemet med allemansrätten kan anses vara att folk inte känner till restriktionerna och att vissa begrepp inte är tillräckligt klart definierade utan ger utrymme för tolkningar. Lagstiftningen utgår ifrån att de som rör sig i skog och mark visar hänsyn och respekt för miljön, djuren och människorna. Till exempel vide anser många vara ett trädslag som inte har något värde. Därför tar sig många rättigheter att bryta videblom eller långa videskott, som används till prydnad eller hantverk. I de flesta fall bryr sig inte markägarna om att klaga, trots att handlingarna strider mot allemansrätten. Speciellt i statlig och kommunalt ägda skogar får allemansrätten en vidare tolkning. Det är inte ovanligt att människor tar sig friheten att till exempel såga ner julgranar i dessa skogar. Risken att åka fast är närmast minimal så det handlar om moral eller avsaknaden av den samme. Respekten för andras egendom och moraluppfattningen i samhället har säkert ändrats sedan lagen om allemansrätt togs i bruk. Samtidigt kan man ju tänka sig att just allemansrätten kunde utgöra ett intressant empiriskt instrument för dem som forskar om moral och tolerans i samhället.

Det största problemet uppstår dock där tradition och nybygge möts. De människor som vant sig vid att fiska, skida eller plocka bär och svamp på ett visst ställe har svårt att acceptera att de som byggt sitt nya hus alldeles intill kan störas av denna verksamhet. Och i och med att markägaren störs, upphör allemansrätten att gälla för verksamhet som kan ha pågått i generationer.

I det stora hela kan man väl dock anse att allemansrätten fungerar bra i Finland. De stadsnära skogarna och markerna kan, tack vare allemansrätten, användas samtidigt av markägarna för traditionella kommersiella ändamål och av övriga medborgare för rekreationsändamål.

7. Litteraturöversikt

Sami Tantarimäki (2003) skriver i sin avhandling om hur det stadsnära jordbruket förändrats genom tiderna. Målsättningen att göra Finland självförsörjande på livsmedel har påskyndats av tre faser: 1) Nödåren 1867-68 då missväxt gjorde att utbudet av livsmedel sjönk med hungersnöd som följd. 2) Första världskriget, Finland självständighet 1917 och det påföljande inbördeskriget gjorde åter livsmedel till en bristvara, och 3) Andra världskriget med liknande följder som bland annat medförde livsmedelsransonering. "Lyxprodukterna" kaffe och socker fick man ända fram till år 1954 endast handla på kort medan andra livsmedel befriades tidigare. Dessa händelser ökade stadsbornas intresse för kolonilotter, trädgårdsodling och småskaligt jordbruk. I städerna planerades arbetarbostäderna så att det var möjligt för var och en att odla själv och sålunda överleva med mycket små löner. Dessa småhus byggdes för det mesta i stadens utkant i anslutning till någon större trafikled (Meurman 1982). I och med att utbudet av livsmedel ökat har det småskaliga odlans betydelse förändrats från att ha varit nyttoorienterat till att vara ett vara en form av rekreation. Tantarimäkis teoretiska referensram bygger i all synnerhet på Robert Sinclairs (1967) teorier om "urban farming". Tantarimäki förutspår att varken specialisering eller stora investeringar i effektivitetsjordbruk, kommer att hindra de stadsnära jordbruken från att ge plats åt nya bostadsområden. Detta syns speciellt tydligt i Vasa där bristen på bostadstomter är stor (Figur 3). Han poängterar dock att av landskapsarkitektoniska skäl kommer en del av åkrarna och ängarna att bevaras. En del hyrs ut åt närbelägna bönder och andra spjälkas upp i odlingslotter.

Enligt Hough (1995) och Smit (1996) gör den "gröna" trenden konsumenter mer uppmärksamma på livsmedlens ursprung. Dels litar man mer på lokalt producerat och samtidigt vill man, av ekologiska orsaker, minska på de sträckor som livsmedlen transporteras. För att konsumenterna ska vara intresserade av lokalt producerade livsmedel förutsätts att de inte kostar märkbart mer än andra livsmedel samt att kvaliteten är god och jämn. Direktförsäljning kan fungera om utbudet om de nämnda förutsättningarna uppfylls, sortimentet är tillräckligt mångsidigt och själva inköpsprocessen är tillräckligt bekväm (Alaviitala, 1997). Beställningslistor på Internet i kombination med hemtransport ökar direktförsäljningens konkurrenskraft. Ur producentens synvinkel är det viktigaste att de inkomster han får, motsvarar den extra arbetsinsats han blir tvungen att göra för att sälja direkt åt konsumenter.

Konsumenternas intresse i lokalt producerad mat kan även kombineras med rekreation. I Alaviitalas (1997) studie hade direktförsäljningskunderna i Vasa möjlighet att åka ut på landsbygden och träffa producenterna vid speciellt ordnade tillfällen. Dessa tillfällen var relativt väl besökta av stadsborna. För många stadsbor var bondelivet intressant men inte bekant och genom att vara medlem i direktförsäljningsnätverket erbjöds de en möjlighet att bekanta sig med en bondgård – något som annars kunde ha varit svårt att ordna. Därför besöktes bondgården inte bara av den eller de i hushållet som sköter om inköpen

av mat, utan av hela familjer. Samtidigt fick de urbana kunderna en personlig kontakt med livsmedelsproducenterna, vilket ökade förtroendet för dem. Tillit och förtroende är väldigt viktigt inte bara med tanke på ett långsiktigt kundförhållande utan även med tanke på marknadsföringen som till stor del sköttes enligt word of mouth principen.

I samma utredning diskuteras också problematiken kring de traditionella Österbottniska bondgårdarna som i allt större utsträckning förfaller, vilket i allra högsta grad påverkar kulturlandskapet. Problemet bottnar i att de gamla bondgårdarna, med få men stora rum, inte är planerade för en modern familj. Därför väljer unga familjer på landsbygden att hellre bygga ett nytt hus än att flytta in i de gamla. Problemet är att hitta någon alternativ användning för dessa stugor. En förundersökning visade att folk fann bondgården tilltalande och var beredda att tillbringa en del av sin lediga tid där under förutsättning att det inte kostade för mycket tid eller pengar. I ett pilotprojekt testades modellen där stadsbor kunde hyra in sig i en bondgård enligt semesterandels principen (till exempel en vecka i taget). Detta skulle göra det möjligt att ha djur på gården eftersom det tillräckligt ofta skulle finnas någon som tog hand om dessa djur. Därtill skulle ägarfamiljen, som bor på landet, kunna hjälpa till med kunskap om hur djur ska skötas och mark odlas samt bistå med maskiner för att underlätta det småskaliga odlandet.

Resultaten visar att det finns ett intresse både bland dem som äger de gamla bondgårdarna och bland stadsbor att utnyttja gårdarna på det sätt som modellen föreslår. I pilotprojektet fungerade samarbetet mellan värdfamiljen, som bodde tre kilometer från bondgården, och stadsborna bra. Stadsborna upplevde ett stort mervärde i det att stugan var varm då de anlände och att övrig hjälp fanns att tillgå vad gällde de praktiska arrangemangen. Förvånande var den sociala gemenskapens höga värde. De tre familjerna från Vasa valde nämligen att inte turas om att vara på bondgården utan i stället vara där tillsammans. På så vis ansågs det vara mycket trevligare att vistas på bondgården (Alaviitala 1997).

Professor Hannu Katajamäki vid Vasa universitet intresserar sig för den lokala demokratins roll i den kommun- och servicestrukturreform som pågår i Finland. Han anser att det föreligger ett hot mot byar och förorter som ingår som delar i en kommun med en stark centralort (Vasabladet 15.2.2008). Lokalsamfunden har begränsad makt att påverka hur byn eller förorten planeras. Därför anser Katajamäki att det vore intressant att tillämpa en viss grad av självbestämmande på byanivå. Han anser att kommunen kunde avsätta budgetmedel till dessa byasamfund och samtidigt fastställa ramarna för användningen av medlen. Hur byasamfunden sedan planerar och verkställer den kommunala servicen eller rekreationsbehoven är något som de själva kan bestämma om. Det finns en möjlighet att sam användningen av skogar och marker skulle öka då besluten fattas lokalt. Utgångspunkten skulle nämligen då vara den egna byns eller förortens och inte hela kommunens centraliserade behov.

8. Sammanfattning och avslutning

Den övergripande frågan i detta projekt är: *Vilka möjligheter finns det att kombinera jordbruk, skogsbruk och rekreation i det stadsnära landskapet?* Idén var att diskutera detta genom olika fall studier i de deltagande nordiska länderna. Det för studien intressanta området gäller skogar och marker på ett avstånd på 5-10 kilometer från en medelstor Nordisk stad. Större uppmärksamhet skulle fästas vid områden som brukades aktivt än sådana som i första hand var avsatta som nationalparker, naturreservat och därmed jämförbara naturvårdsområden.

Att vistas i natur och miljö i rekreationssyfte är en naturlig del av den västerländska människans vardag. Parkerna, grönområdena, skogarna, åkrarna och ängarna höjer livskvaliteten som i sin tur har en positiv inverkan på både hälsa och livslust. En människa som är ute i friska luften och rör på sig, bränner kalorier och får samtidigt bättre kondition. Nationalekonomiskt är det viktigt att försöka motverka sjukdomar som har med det västerländska levnadssättet att göra. Hjärt- och kärlsjukdomar har länge varit en av de största dödsorsakerna i Finland. Mot den bakgrunden är det förståeligt att Miljöministeriet i Finland vill garantera att också de som bor i städerna ska ha tillgång till platser avsedda för rekreation och friluftsliv. För att vara attraktiva och därmed bli flitigt utnyttjade bör dessa områden och rum finnas på ett själgt avstånd från var och ens hem. Därtill är det önskvärt att infrastrukturen gör det möjligast enkelt att nå parken, skogen eller ängen.

Grönområdena ger städerna en identitet och ökar innevånarnas trivsel. Vi lever i en tid då städerna i Finland konkurrerar om företagsetableringar och skattebetalande innevånare. En vacker, välplanerad stad med goda förutsättningar till rekreation är konkurrensfaktorer bland en rad andra. Därför är det relativt lätt för stadsplanerarna att finna gehör för olika grönområdesplaner bland lokala politiker. Problemen ligger väl främst i den balansgång som råder mellan grönområden och bostadsområden. Ett bostadsområde kan ju anses ge bättre avkastning på investerat kapital än vad ett grönområde kan ge. Samtidigt minskar bostadsområdenas värde om det inte finns grönområden nära intill. En finländsk studie om urban forestry visar att stadsborna värdesätter små skogsområden så högt att de är villiga att betala för att de ska bevaras (Tyrvänen, 2001). Förutsättningen är att skogsområdet finns på ett skäligt avstånd från den egna bostaden. Studien visade att omkring hälften av invånarna i de medelstora städerna Salo och Joensuu var beredda att betala för att skogsområden inte skulle planeras och byggas till bostadsområden.

Sett ur ett ekonomiskt perspektiv kunde det te sig optimalt för en kommun om grannkommunen upprätthåller frilufts- och rekreationsområden någonstans i trakten av kommungränsen. Det finns inga legala hinder för en kommun att planera bostadsområden intill kommungränsen och råkar grannkommunen ha grönområden intill gränsen, ökar det bara värdet på bostäderna. Användningen av rekreations- och friluftsområden är inte begränsat till kommuninvånarna i den kommun där områdena finns utan alla medborgare

kan utnyttja dessa. Kostnaderna för planering och upprätthållande samt investeringar i mark och infrastruktur är dock förbehållet den kommun där rekreations- och friluftsområden finns.

I Finland är det landskapsarkitekterna på landskapsförbunden som ser till att Miljöministeriets krav på tillräckliga rekreationsområden förverkligas på det lokala planet. Landskapsförbundet gör i landskapsplanen upp de stora riktlinjerna för hela landskapet som sedan bör tas i beaktan av dess medlemskommuner. På så sätt synkroniseras kommunernas, klart mer detaljerade generalplaner med landskapets mer omfattande plan. Grundtanken är att landskapsplanen ska försöka få kommunernas investeringar i rekreations- och friluftsområden att vara rättvist fördelat enligt tillgänglighet så att inte en kommun investerar och den andra drar nytta av detta. Problemet med landskapsförbunden är att styrelserna består av kommunalpolitiker från medlemskommunerna. Ibland kan det te sig som om kommunala intressen bevakas starkare än regionala.

Fallstudien för Finlands del handlar om staden Vasa samt kommunen Korsholm som omger staden. Orsaken till att Korsholm måste tas med i studien är att en stor del av de skogar och marker som finns inom en 5-10 kilometers radie från Vasa stads centrum finns i Korsholm. Dessa två kommuner är dock till strukturen mycket olika; Vasa karaktäriseras av en urban miljö medan Korsholm är till stora delar en landsbygds-kommun. Korsholms centrum (Smedsby) ligger alldeles intill gränsen mellan kommunerna och kunde kanske därför lätt uppfattas som en stadsdel i Vasa (se till exempel figur 7 där Smedsby har en ljusare nyans). De lagstadgade kraven på frilufts- och rekreationsområden samt parker skiljer sig inte märkbart mellan städer och landskommuner men tolkningen varierar stort. I en del finländska städer kan det vålla problem att både hitta lämpliga friluftsområden (större än 150 ha) och bostadsområden. Detta gäller i all synnerhet de städer som växer kraftigt, men finns på en geografiskt liten yta.

Kanske det borde finnas en lag som speciellt tar hänsyn till de stadsnära marker som finns i gränzonen mellan en stad och en landskommun. Det kunde underlätta planeringen av längre sammanhängande parker, rekreations- och friluftsområden av så kallad finger-typ, känd från speciellt Köpenhamn i Danmark. Ser man till fall studien från Finland kan man konstatera att Metvikens parker och rekreationsområdena kring Infjärden och Smalinfjärden utgör ett sådant finger. Smalinfjärdens norra del ligger på Korsholms sida men utgör dock ett enhetligt rekreationsområde tillsammans med de delar av Smalinfjärden som finns på Vasa stads sida om kommungränsen. Här kunde det vara ändamålsenligt om de båda kommunerna tillsammans med Österbottens Förbund planerade området gemensamt. Andra exempel där samarbete kunde behövas är planerna på en cykelväg runt stadsfjärden och friluftsområdet kring Byträsket i norra delen av Vasa (figur 7). Byträsket var i den ursprungliga landskapsplanen inritad som friluftsområde men planerades, för Korsholms del, för andra ändamål då de kommunala

politikerna så ville. Attitydskillnaderna mellan företrädarna för landskommuner och städer gör planeringen av både landskapsplaner och generalplaner ytterst komplicerad.

Kan man med fysisk planering öka tillgänglighet till rekreations- och friluftsområden och löser det problemen? Svaret är väl att tillgängligheten säkert kan ökas till sådana rekreations- och friluftsområden som ägs av kommunen. Däremot vad gäller tillgängligheten till privatägd mark spelar fysisk planering mindre roll om de privata markägarna uttryckligen inte vill att fler människor vistas på deras marker. Att lösa in marken är nog den enda lösningen som är hållbar i längden. Från den enskilda markägarens synvinkel är en svårtillgänglig mark såtillvida bra att den begränsar besökarna till svamp och bärplockare som rör sig till fots. De som rör sig till häst eller med motorfordon kanske inte besöker den svårtillgängliga skogen eller marken. Allemansrätten stöder samtidigt fotgängarnas rätt att vistas i naturen utan separat tillstånd emedan markägarnas tillstånd krävs av dem som färdas med motorfordon.

Då man läser lokalpressen får man lätt uppfattningen att människors kunskaper om allemansrätten inte är så goda. Detta stöds även av vissa intervjuer som gjort inom ramen för detta projekt. Det kan ju tänkas att människor är mer arroganta nu än de var för ett antal decennium sedan. Samtidigt har ju tillgången till olika motorfordon, ämnade för att för nöjes skull röra sig i skog och mark, ökat markant de senaste 30 åren. Detta har säkert ökat problemen och samtidigt gjort markägarna mer kritiska till allemansrätten. Kanske något ministerium (inrikes- eller jord- och skogsbruks-ministeriet) borde på ett effektivare sätt försöka få ut information åt medborgarna om vad allemansrätten innebär.

Kommunerna i den finländska fall studien visar två olika sätt att handskas med rekreations- och friluftsområden. Landskommunen Korsholm anlägger parker och planerar rekreationsområden i sin generalplan. De flesta av dessa områden sköts sedan, med kommunens stöd, av föreningar, klubbar eller andra organisationsformer inom tredje sektorn. Det kan handla om skoterleder, vandringsleder, skidspår och dylikt. Korsholm kommun äger och sköter endast mindre parkområden i tätbefolkade områden så som Smedsby eller Kvevlax. Samtidigt anser man det inte finnas behov av kommunalt ägda friluftsområden då behovet är litet och det finns statligt ägda skyddsområden som är tillgängliga för allmänheten.

Vasa stad å sin sida, köper mark som är avsedd för rekreation. På så vis kan staden styra tillgängligheten genom fysisk planering. Samtidigt undviker man eventuella problem med privata markägare som inte nödvändigtvis vill att deras mark används i rekreationssyfte. Staden har delat in sina grönområden på basen av hur stora de är och hur de är tänkta att utnyttjas i rekreationssyfte. De geografiskt minsta områdena är parkerna som finns i centrum av staden och som är tänkta att för promenader, varande och lekande.

Rekreatiomsområdena har en yta på minst 10 ha och är tänkt att användas dagligen för motion och upplevelser. Det kan till exempel handla om skidspår, cykelleder eller vandringsleder i skogsområden. De geografiskt största områdena kallas friluftsområden och är ett minst 150 ha stort sammanhängande område. Dessa är tänkta att utnyttjas under veckosluten eller semestern. I friluftsområdena kan stadsborna göra upp eld eller övernatta vilket kräver förberedande arrangemang av staden. Platsen där eld får göras upp bör avgränsas med till exempel betongringar för att minska risken för skogsbränder. Med utedass och skräpkorgar underlättar man övernattningen och hindrar samtidigt område från att skräpas ner.

För en privat skogs- eller markägare är sambruk ofta liktydigt med risk att marken skräpas ner och att träd eller andra växter förstörs eller skadas. Få människor är beredda att godta en risk för förlust om det inte samtidigt finns en chans till vinst. Erbjuder staden eller kommunen ekonomisk ersättning åt markägarna för att deras mark, vid sidan av normalt bruk, används till rekreation ökar det sannolikheten att markägarna går med på sambruk. Skogarna där Öjbergets skidspår dras vintertid är exempel på sam användning där staden betalar en ekonomisk ersättning åt markägarna. Avtal om sambruk kan dock tänkas bli rätt korta på grund av att markägarna vill förbehålla sig rätten att sälja marken om så önskas. Korta avtal, å sin sida, kan vara problematiska med tanke på investeringar i infrastruktur som gör områden lättare att nå. Av den anledningen är Vasa stads agerande fullt förståeligt. Det är klart tryggast för staden att köpa upp de områden man planerat att avsätta för rekreation. Då kan planeringen göras långsiktigt. Genom fysisk planering kan områdenas tillgänglighet ökas och genom marknadsföring och medborgarinformation kan man få allt fler invånare att utnyttja de rekreativsmöjligheter som står till buds. I slutändan höjer det människornas välbefinnande.

9. Litteraturförteckning

- Aalto, Anna-Kaisa (2007). Onkilahden-Pukinjärven laakso. Maisemaselvitys ja ulkoilualuesuunnitelma. Vaasan kupunki KSV/Yleiskaavoitus, viheraluesuunnittelu.
- Alaviitala, Mikael (1997). *Jordbrukets charm – en empirisk undersökning om fasta kundförhållandens betydelse för efterfrågan på varor och tjänster producerade på landsbygden*. Vasa universitets forskningsinstitut, publikation 71. Vasa.
- Brackhahn, Bernhard & Risto Kärkkäinen (2001). *Planläggning som instrument för hållbar utveckling i Norden; Handlingsprogram 2001-2004*. Schultz Grafiska A/S, Köpenhamn. ISBN 87-601-9465-0.
- Forsman, Tom (2007). Staden redo tvångsinlösa obebyggda privata tomter. *Vasabladet* 28.11.2007.
- Hall, Thomas 1991 (red.). *Planning and Urban Growth in the Nordic Countries*. Alexandrine Press, Oxford.

- Hough, Michael (1995). *Cities and natural process*. Routledge, London.
- Katajamäki, Hannu (2008). Dags för nya byar. *Vasabladet* 13.11.2008
- Markanvändnings- och bygglagen (1999).
- Sinclair, Robert (1967). Von Thünen and urban sprawl. *Annals of the Association of American Geographers* 57:4, 812-815.
- Smit, Jac (1996). Urban agriculture. Food, jobs and sustainable cities. UNDP, *Publication Series for Habitat II*. Vol. one. New York.
- Strandén, Anders (2008). Prejudikat, säger Kouhi i Vasa – Specialfall, säger Luther i Korsholm. *Vasabladet* 16.1.2008.
- Tantariinmäki, Sami (2003). *Urbaani maatalous maankäytön ja yhteiskunnallisen tilanteen muutoksessa*. Turun yliopiston julkaisuja, sarja C, osa 209. Turku
- Tyrvänen, L. (2001). Economic valuation of urban forest benefits in Finland. *Journal of Environmental Management*. Elsevier Ltd, Oxford (UK).

Internetadresser

www.kommunerna.net/k_perussivu.asp?path=255;264;15297;17725;29291;18927
10.1.2008

www.miljo.fi 7.11.2007

www.ymparisto.fi/default.asp?contentid=254204&lan=sv&clan=sv 7.11.2007

<http://www.vaasa.fi/Default.aspx?id=385063>

www.yss.fi/index.htm 13.12.2007

Intervjuer

Helena Granlund, miljövårdssekreterare vid Korsholms kommun
Pertti Malinen, planläggningsingenjör vid Korsholms kommun

Anna-Kaisa Aalto, projektchef vid Vasa stad
Cristine Bonn, landskapsarkitekt vid Vasa stad
Jorma Panu, landskapsarkitekt vid Vasa stad

Hannu Katajamäki, professor i regionalvetenskap vid Vasa universitet.

Saini Heikkuri-Alborzi, planläggningsdirektör vid Österbottens Förbund
Göran Strömfors, planerare vid Österbottens Förbund

Vesa Heinonen 21.11.2007. Guide vid Österbottens museums informationscenter Terranova i Vasa.

6. The contemporary urban fringe of the city of Reykjavík, Iceland

Sigríður Kristjánsdóttir

Agricultural University of Iceland

1. Introduction

Cities are complex and enchanting phenomena and that makes them fascinating subjects to study. A city is constructed from various components, each serving its own purpose. They are all of importance by themselves, but also as a whole. The city will only be attractive and strong if all these areas are considered. One is the city's edge which is the first aspect of a city greeting visitors. It is also the area where the inhabitants leave the city on a vacation. However, the urban fringe, or the city edge does not always get much attention. The landscape at the fringe is an area where the conflicts between different components of the urban and the non-urban areas become visible. These conflicts are reflected in the characteristics of the place. The underlying question is whether the urban fringe will undergo changes and if so what kind of land use will be implemented.

This study focuses on the urban fringe, the specific elusive area where the city meets its surroundings, but which is also an important part of every-day life of the inhabitants.

This study will focus on various forms of land use at the current urban fringe, and the underlying question whether the current land-use will change. What are the major conflicts between the land-use of urban, rural, nature and recreation at the city edge? Is it possible to create a dynamic urban fringe with a multifunctional land-use? Here the focus will be on agriculture, forestry and recreation, drawing on case-studies from the current urban fringe of Reykjavík, Iceland with the aim of expanding the knowledge about the interaction of the city and its fringe areas by contributing to the research as well as exploring the planning process. Unfortunately research of this kind in Iceland is extremely limited and these areas appear to be neglected in planning. It is therefore important to conduct such a study in Iceland.

The research question

The main question of the project is: What are the possibilities to combine agriculture/forestry with recreation in the urban fringe? Methods within spatial planning to facilitate a multi-functional land-use in the urban fringe will be emphasised. Especially, the focus is on an everyday (or vernacular) landscape, ca 5 to 10 kilometres from Reykjavík. First information on the current land use at the urban fringe is provided.

Secondly the main conflicts between various land use categories are discussed. The case-study will bring forward anything of importance to understand the Icelandic situation, give a review of the current knowledge and elaborate upon the possibilities to improve the current situation. Concrete examples of the current situation (and generally what the fringe looks like) are supplied.

Related literature

Unfortunately, Icelandic research on this topic is limited to a few studies.

Loftsson (1988) studies Fossvogsdalur where he looks at the local natural amenities and how they can best be utilised for a variety of recreational activities.

Sigurðsson and Loftsson (1993) is a study of the historical remains, nature and planning of Öskjuhlíð, a small hill close to Reykjavík airport. Their goal is to improve the accessibility of the area and improve the variety of recreational activities it has to offer all year round by, e.g. adding paths etc.

Kristjánsdóttir (1994) has a report on Heiðmörk, Reykjavík's large outdoor recreation and nature park, its nature, history and recreation. She writes about urban fringe belts of Reykjavík (Kristjánsdóttir, 2003) and on the physical limitations to the urban growth of Reykjavík (Kristjánsdóttir, 2005). Kristjánsdóttir (2005) also looks into the role played by building cycles, economic fluctuation, and the real rate of interest in shaping the urban landscape by their effects on the city growth. In Kristjánsdóttir (2006) she discusses the roots of the new ideology of designing the contemporary urban form with a focus on the contemporary urban fringe. Finally in Kristjánsdóttir (2007) she identifies five different fringe belts in Reykjavík and how they mark the growth rings of the city of Reykjavík.

In their paper on multifunctional land-use: an opportunity for promoting urban agriculture, Deelstra, Boyd and van den Biggelaar (2001) discuss a case study in the heavily-populated West - Netherlands, and demonstrate that urban agriculture can be promoted in industrialised countries by regarding it as one element of a combination of land uses which offer other valuable functions to society.

In the paper on urban forestry for multifunctional urban land use by Konijnendijk and Gauthier (2008) the contributions of forests, trees and other urban green areas to the quality of urban life and the environment is discussed. Urban forestry has shown significant contributions to the quality of urban life and the environment, together with other types of comprehensive green-space planning and management concepts. With agro forestry systems, for example, urban forestry and urban agriculture join forces in supporting livelihoods. In a review of the current status of urban forestry research and development, policy-making, implementation and education across the globe shows that

advances have indeed been made. In response to the call for innovative, urban comprehensive concepts that promote the multiple benefits of urban green space has been developed. Sometimes refer to as *urban and peri-urban forestry*, the concept encompasses the planning and management of forests and other tree resources in and close to urban areas and thus integrates different parts of urban green structures.

Methods and data

The urban fringe of Reykjavík is extensive. Four main types of typical land-use are discussed here. These are urban land-use, rural land-use, nature and recreation land-use. A further categorization into subtypes is not pursued. Examples are used to identify what is going on in each of the four different land-uses.

Further clarification of the current purpose of these urban fringe areas and the potential problems and difficulties faced at each location was obtained through interviews. Haraldur Sigurðsson, urban planner at Reykjavík's planning office, gave insight into current issues in urban land use at the city's edge. Information on the current state of rural and agricultural land-use was sought to professors Áslaug Helgadóttir and Jónatan Hermannsson at the Agricultural University of Iceland which carries out agricultural experiments at the city's fringe. Páll Stefánsson environmental specialist gave his views on the current state of the natural environment and its challenges. Helgi Gíslason manager of the Reykjavík forestry association and Björn Axelsson landscape architect with the City of Reykjavík discussed recreational issues.

Maps are created by using data from the geographical information system of the city of Reykjavík [LUKR] which also provided aerial photos [Borgarvefsjá]. Information on the edge of the city as expressed in the municipal plan and regional plan of Reykjavík was also considered.

Many field trips were made in different seasons in order to provide a properly analysis of the activities taking place in these areas. The author took numerous photographs which are intended to clarify the nature of the land use at the edge of the city.

Structure

In order to interpret the elusive complexity of the landscape at the urban edge of Reykjavík the paper is in six chapters. Chapter 2 gives an overview of the Icelandic situation and the development of the Icelandic planning system. Chapter 3 discusses the four land-use categories (urban, rural, nature and recreation) and their characteristics in Icelandic situations. The case-study of the four themes is carried out in chapter 4. Conclusions are provided in chapter 5. Finally a discussion and suggestions for solutions applying multifunctional land-use are discussed in chapter 6.

2. The Icelandic situation

In Iceland as in other modern European societies the land is used in many different ways. Iceland is 103 000 square kilometres and it is inhabited by 320 000 people. Only very little of the land is suitable for agriculture.

Iceland is located in the middle of the North Atlantic Ocean halfway between two continents. This unique location has resulted in the impact of different cultures on the development of the society through time as well as the effects of the physical environment in which it has grown.

The history of the Icelandic nation has been greatly affected by the physical environment. Because of the Gulf stream Iceland has a warmer climate than might be expected from its northerly location. This gives Reykjavík the average temperature of nearly 11°C in July and just below zero in January.

The island is situated on the Mid-Atlantic ridge, an integral part of the global mid-ocean ridge-rift system, which is the source of the island's volcanic activity. The ridge cuts through the middle of the country, where the active volcanism keeps adding magma to the young landscape of Iceland. In the last eleven hundred years an eruption has occurred on average once in every five years in Iceland (Sigvaldason 1983).

Today most of the population lives along the coastline. There has been a dramatic change in the distribution of the population over the past 100 years. It used to be spread fairly evenly along the coast of the country, but today about 63% of the population lives in Reykjavík and the surrounding area on the southwest corner of Iceland, on the outskirts of a volcanic active zone.

Until the nineteenth century economic growth was limited in Iceland and fluctuations in the economy were largely correlated with changes in the climate. Estimates show that the average annual temperature was about 1.5 to 2°C lower between the seventeenth and nineteenth centuries than either prior to that period or afterwards. At the island's northern location this would have been sufficient to cut the possible harvest by half its earlier level (Snævarr 1993).

Historical overview

It is important to have an overview of how the country was settled and how late urban development started. Urban use as a land-use category is very recent in Iceland. It is also important to show how a planning system developed in Iceland in accordance with urban growth and therefore it is aimed at solving the problems that can arise within the urban area. It is not until 1987 that a planning is introduced for land that is not in urban use. The

land-use at the fringe falls into this category. It is still common that municipalities have separate planning documents, one for the urban area and another for the surrounding area

Urbanization in Iceland

The cause for urbanization in Iceland appears to have been series of interacting incremental processes that were triggered by favourable ecological and cultural conditions.

Governmental structure seems to have had a dominant influence on urban development within Iceland. Despite its settlement in the years between 874 and 930, there was no indication of urban development of any kind until Reykjavík, and a few other ports, were declared merchant townships independent of the Danish King in 1786.

The physical environment in Iceland is a major limitation on agriculture. For ten centuries the Icelandic people lived in a peasant society, surviving mainly by livestock farming. Each farm produced similar goods, basically for self-support: there was no need for a market place to exchange goods. During the summer season, fairs took place at natural harbours, when Danish and later English merchants sailed to Iceland for long distance trading. None of those fairs developed into cities. One of the reasons might be that no permanent warehouses or other buildings were built by the merchants until the late-eighteenth century. Until this time any development on the shore was hindered by law. To stop villages forming in Iceland there were laws (*Vistarbönd*) that put restriction on the freedom for people to move from their farms to the new villages.

Iceland was an independent farming society until 1262 when it joined the Kingdom of Norway, then at its largest extent, by the Old Covenant agreement (*Gamli sáttmáli*) (Karlsson 2000). With the formation of the Kalmar Union (of Norway, Sweden and Denmark) in 1397, Iceland became a Danish dependency, with a capital in Copenhagen on far-away Zealand. In 1523 the Kalmar Union broke up and Iceland ended up under the power of Denmark. Iceland was a colony of Denmark from 1523 until independence in 1944.

Planning prior to Reykjavík's foundation and during the city's early years

No towns emerged in Iceland from the time of settlement until the second half of the eighteenth century. The country's central government was in fact located in Copenhagen from the time of the Kalmar union until 1904.

About 40 fishing villages formed around the coastline between 1890 and 1920. Icelanders started to import readymade timber houses from Copenhagen. From 1880 to 1920 timber

became the dominant building material in Icelandic towns, replacing turf (Ágústsson 1987).

The industrial enterprises launched by Chancellor Skúli Magnússon in 1752 led to the construction of eight prefabricated buildings which formed the first street in Reykjavík, Aðalstræti (Main Street). Around the time Reykjavík was founded, in 1786, it had evolved into the country's first village with about 200 inhabitants. Reykjavík continued to grow. Its population reached 300 at the beginning of the nineteenth century.

For centuries the ruling class in Iceland had been farmers. As already mentioned the society actively fought against the transition to an urban society. Those who moved to villages were often considered unfortunate and received a lower status in society. As Reykjavík was starting to grow merchants and craftsmen were encouraged to get burgage tenure, for which they were granted 20 years of tax exemption. The merchants were given large plots along the seashore where they could build shops and warehouses. Not everyone received plots within the town limits. Outside the town, plots were not as accurately surveyed as in town.

As early as 1839 a town planning and building mandate was established. A building commission was granted the power to plan streets as well as approve new buildings. At that time Reykjavík had less than 1000 inhabitants. By 1903 the construction of turf houses was prohibited. This effectively broke the link with the indigenous Icelandic building tradition. A search for better and healthier accommodations led to various experiments where imported designs were tried and fitted to the location, culture and climate, resulting in a mixture of architectural styles that existed at the beginning of the twentieth century (Reynarsson, 1999).

The planning history of Reykjavík

This chapter gives an overview of the planning history of Reykjavík and the ideas that influenced the development of the planning legislation. The focus is on the capital city because in Reykjavík the new ideology first emerged and the other towns later followed.

It is necessary to bear in mind that until 1997 only urban areas needed to be planned. However, after 1997 the countrywide planning legislation covered the whole country. Finally the main factors that influence the settlement pattern in Iceland nowadays are mentioned.

Influences from the garden city movement

In 1910 the search for healthier accommodation and improved living standards in towns resulted in the introduction of the garden city movement in Iceland. The first planning textbook was published in 1916 by Hannesson, a professor of medicine, who was concerned with the living conditions in the town and the risk that was clearly apparent in the fire of 1915.

The 1916 textbook by professor Hannesson was published by the University of Iceland and it had strong influence on planning in the following decades (Hannesson 1916). Hannesson focussed on the conditions which led to the fire in 1915, lack of physical planning and lack of knowledge concerning sanitation engineering. New timber buildings were banned a few years later.

Hannesson had put forward a proposal for town planning legislation already in 1917. The first planning law was enacted in 1921 and it was based on Hannesson's work. The state planning committee was established in 1921 to oversee planning in Iceland, but Reykjavík had considerable say in its own planning. The members of the first state planning committee were Professor Guðmundur Hannesson, Guðjón Samúelsson (state architect), Geir Zoega (engineer), and Jon Víðis (surveyor).

In 1924 a joint municipal working committee (state and city) was charged with making a comprehensive plan for the capital city. A proposal was presented in 1927. Owners of properties were given the opportunity to submit objections. The comprehensive plan of 1927 was never confirmed by the planning authorities. However, it affected the development of the city in the following decades. Defined the street network and carriers, identified open spaces, and determined the location of public buildings. It defined height limits for buildings in the downtown area. The planning horizon of 50 years underestimated how fast the city would grow.

Day-to-day solutions

The municipality of Reykjavík bought land outside the built-up area well ahead of development. Almost all development in Reykjavík since 1930 has been on land in municipal ownership. The explosive growth of Reykjavík led to decades of day-to-day ad hoc planning solutions. In 1934 Reykjavík got its first architect to design city buildings and making local plans (Kristjánsdóttir 2007).

Planning for traffic

Danish planning experts introduced the transportation ideology in Iceland in the 1960s. Planning laws were revised in 1964 and the first master plan, based on the new ideology, was published in 1966. The city council of Reykjavík had decided in 1960 that a comprehensive plan should be developed for the city, recruiting for the job professor Bredsdorf and Anders Nyvig engineer. Result was the 1962-1982 master-plans which

was accepted by the city council in 1966 and approved by the State planning commission and ministry of social affairs in 1967. The city successfully lobbied for a new planning legislation giving municipalities more independence for planning. The bill was accepted in 1964 and the first planning committee of Reykjavík was elected that year. The master plan was based on a region wide land use survey, traffic survey and traffic forecast based on an origin-destination model. The 1962 plan assumed that every household would have its own car. The plan proposed a street network based on three highways running east-west connecting the proposed new suburbs east of the built up area. The plan included a proposal for regional development and annexation of neighbouring municipalities which was not accepted. One of the main effects of the 1962 plan was the creation of an influential preservation movement in Reykjavík as a result of opposition to proposed development that required destruction of old buildings downtown in order to ease the flow of traffic. Reykjavík grew as a rather low-density city.

Local Agenda 21

The next comprehensive master plan was accepted in 1987. A long term planning office had been established in 1972. By the 1980s the days of long descriptive planning documents were over and the comprehensive plans were revised every four years following elections.

After the municipal elections in 1994 the main objective in the city comprehensive plan became the 1992 Rio de Janeiro local agenda 21 on sustainable environment. One of its goals is to decrease the rate of growth of private car use. In accordance with this ideology the main theme of the 1996 master-plan was to reduce traffic and pollution. Three action plans of local agenda 21 are: traffic and environment, open area (paths and recreation) and houses and neighbourhood preservation. The planning legislation of 1998 gave local authorities complete freedom to work out their own plans and execute their planning policies.

History of planning and the growth of Reykjavík

It is useful to summarize in a table the key-events of the planning history of Reykjavík, particularly in the twentieth century when most of the city was built. This shows where ideas and influences that guided the planning of the city were coming from. The planning history of Reykjavík is summarized in the following table which gives an overview of the events and the development of planning legislation which directed the city's expansion. The arrival of new ideologies that shaped planning in Reykjavík is also marked in the table.

<i>Year</i>	<i>Planning milestone</i>	<i>Description, comments</i>
874	Original settlement in Reykjavík	By Iceland's first settler, Ingólfur Arnarson
1752	The industrial enterprises launched	By Chancellor Skúli Magnússon. Eight new buildings erected, prefabricated timber houses. The first street in Reykjavík is formed
1786	Reykjavík is founded	Merchants and craftsmen granted 20 years of tax exemption on becoming burger
1839	Town planning and building mandate established	Building Commission with the power to plan streets and approve new buildings
1903	Construction of turf houses prohibited in Reykjavík	
1904	Home rule	First Icelandic minister, situated in Iceland
1910s	Garden city movement introduced	
1912	First article on town planning theory in Iceland	Written by Guðjón Samúelsson student of architecture
1915	Fire destroys much of downtown Reykjavík	Timber houses are subsequently banned
1916	First planning textbook in Icelandic published	Written by professor Guðmundur Hannesson
1917	Proposal for town planning legislation	Put forward by physician Hannesson
1921	First town planning legislation passed	Based on Hannesson's work
1921	State planning committee established	To oversee planning in Iceland. Reykjavík had considerable freedom
1924	Joint municipal working committee	To construct a comprehensive plan for the capital
1927	Proposal for a plan for the capital. Defined height limits, open spaces, street networks and location of public buildings	Owners of properties were able to submit objections. The plan was not confirmed by the planning authorities
1934	City of Reykjavík acquires the rights to planning in Reykjavík.	Reykjavík hires a city architect, responsible for making local plans and designing city buildings
1960s	Transportation ideology introduced by Danish experts	
1962	Reykjavík planning committee established	
1964	Planning laws revised	The city successfully lobbied for more independence for municipalities
1966	First master plan published	Plan accepted by city council
1970	Reykjavík development institute	
1967	Master plan approved by authorities	Approved by state planning commission and ministry of social affairs
1980	The Department of the Director and Planning and Building established	
1987	New comprehensive plan accepted	
1990s	Environmental preservation ideology	
1996	New master-plan	Main goal of reducing traffic and pollution.
1998	New planning laws 1998.	The state planning committee established under the 1921 planning act is abdicated
1990s	Countrywide planning legislation	
1998		Law 73/1997/ with amendments
2004	Changes to planning laws	81/2004 jarðalög
2004	Restructuring of the mortgage market	Housing Financing Fund issues internationally tradable bonds, lowering
	Nature preservation legislation	

Table 1. Chronology of Reykjavík's and Iceland's planning history.

Countrywide planning legislation

In 1997 the legislation was revised and since then the country as a whole needs to be planned. According to the Planning and Building Act No. 73/1997, no. 135/1997 and no. 58/1999. The aims of the Planning and Building Act are:

to ensure that the development of settlement and land use in the country as a whole will be in accordance with development plans which are based on the economic, social and cultural needs of the population, and also their health and safety.

In order to understand the Icelandic situation, an overview of the structure of the Icelandic planning system is provided. According to the Planning and Building Act No. 73/1997, no. 135/1997 and no. 58/1999, the Minister for the Environment has supreme control of planning. The local authorities prepare regional, municipal and local plans. They examine applications for permission, grant building permits and development permits and carry out building inspection with the assistance of elected committees and specialized employees.

- *Development plan*: A plan setting out the objectives of the relevant authority and decisions regarding the future use of land and settlement arrangements, including an account of the premises for these decisions. Development plans fall into three categories: regional plans, municipal plans and local plans. Development plans are presented in a statement and on a land use map.
- *Regional plan*: A development plan covering more than one municipality. The role of a regional plan is to co-ordinate policies regarding land use, transportation and service systems, environmental matters and the development of settlement in the region during a period of not less than 12 years.
- *Municipal plan*: A development plan for a specific municipality expressing the local *authority's* policy regarding land use, transportation and service systems, environmental matters and the development of settlement in the municipality during a period of not less than 12 years.
- *Local plan*: A development plan for specific areas within a municipality, based on the municipal plan and containing further provisions on its implementation. Local planning provisions apply equally to urban areas and to rural areas.

In theory, the lower governments should operate within the framework of the objects set out in the policy of the higher level. In turn, the policy of the higher level of government should provide general guidelines within which plans proposed at lower level can be realised.

Different problems relate to different land use, policies, laws, regulations etc.

There are several main influential factors for settlement in Iceland nowadays. The land/farm laws (*jarðarlög*) number 81/2004 were changed in 2004 (*Jarðarlög 2004*). The purpose of these laws is to regulate the rights and duties of landowners and facilitate controlled land-use given the features of the land, pluralistic purpose of agriculture and the benefits of municipalities and their inhabitants, as well as guaranteeing as possible that land which is suitable for agricultural use will be preserved for such use. One of its purposes is to ease the access to land by the public, and to facilitate the change of ownership.

The legislation applies to all exploitable land in Iceland which has not been taken from agricultural use by master plan or other plans. The ministry has never objected to land being removed from agricultural use by planning authorities.

New legislation establishing the government owned Housing Financing Fund [HFF] was enacted in 1999. The law was changed in 2004 to further ease the access to credit and lower the cost of financing the purchase of housing. As of 2004 loans from the HFF have been granted as cash and the loan to value ratio was raised to 90% of the purchase price. Following these changes housing investment increased significantly and the demand for new land for housing developments grew accordingly. The conflicts between different uses at the city edge were heightened and new issues emerged. The following section discusses some of the various uses of land at the current city fringe, emphasizing the conflicts between the current use and the continuous outward growth of the city.

3. The contemporary urban fringe of the city of Reykjavík

The contemporary urban fringe (10 km) of the capital area of Iceland (figure 1) is actually quite large. Therefore it was decided to zoom in on the capital itself, Reykjavík. Reykjavík lies within seven municipalities: it is necessary to look at the regional plan to get an overview of the entire capital area. According to the regional plan for the capital area 2001-2024 the main goals are:

- To adjust the urban development, land-use and transportation in the Capital region to a sustainable future.
- That the capital area municipalities will be well equipped for the foreseeable population growth, transformation of society and the growth of new industries.
- That the capital area will have the look of a beautiful city where planning of new separate neighbourhoods will be according to the natural landscape
- To ensure access to services, institutions and businesses for the inhabitants, as well as good access to outdoor recreation areas
- To protect and restore the green areas surrounding the built area
- To promote sustainable development and sustainable environment

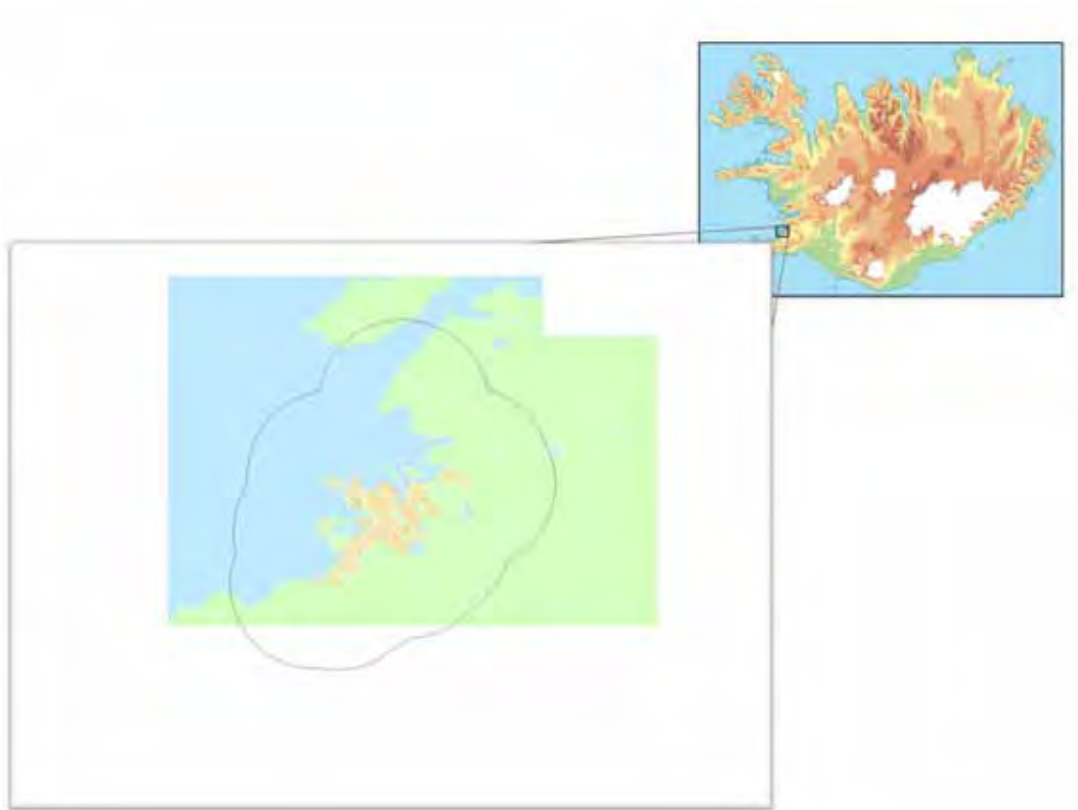


Figure 1. 10 km buffer from the built up area of the capital area of Iceland. (The map is adopted from GIS data base of Reykjavík, with permission).

Sustainability is the red thread through the regional plan. The current built up area is not densely populated compared to other European cities. The aim is to increase the density of the population of the city. Furthermore, new development shall not be allowed in areas more than 100 meters above sea level. The plan forecasts that in 2024 there will be 228.000 people living in the capital area and that 80% will live in Reykjavík.

As shown on figure 1 the 10 KM buffer around the built up area belonging to the capital area of Iceland covers quite a variety of land including mountains and valleys. It was decided to restrict the discussion to the fringe of the capital itself (figure2).

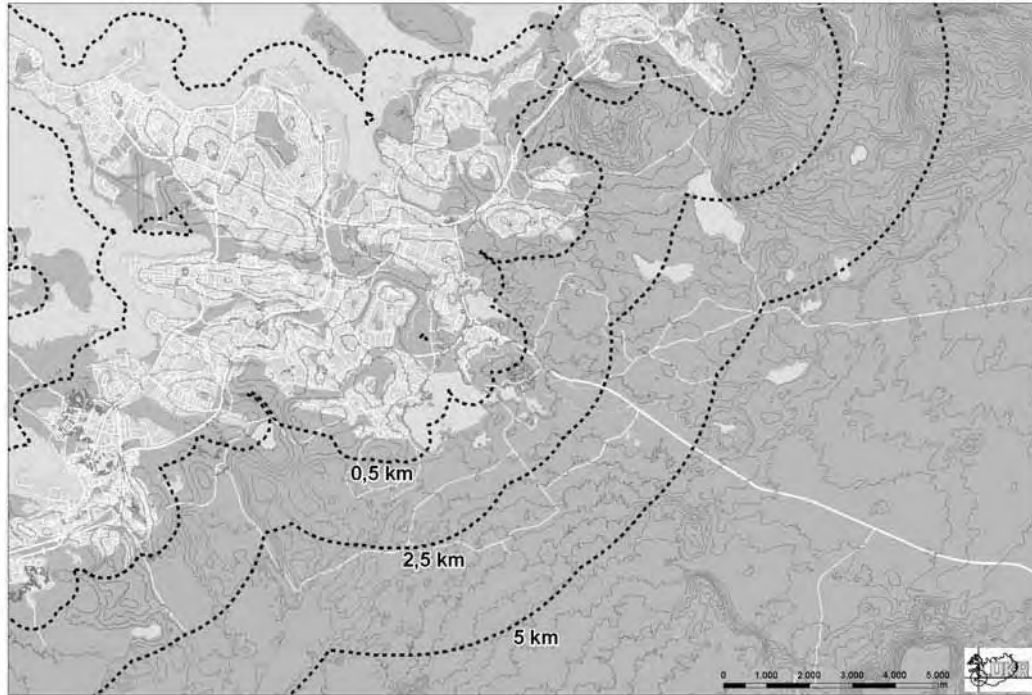


Figure 2. The case study area is 5 to 10 km from city edge of Reykjavik. (The map is adopted from GIS data base of Reykjavik, with permission).

In fact the land use at the edge was quite different as was the land and the weather conditions and the usability of the land. The case study area is 5 to 10 km from city edge of the city of Reykjavik (figure 2). After careful examination of the current edge, it was decided to divide the area up in to a few categories. The categories are defined by their main land-use: urban, rural, nature and recreation. Each specific theme will be discussed separately.

Land-use at the urban fringe

Conflicts between various types of land-use are found at the current urban fringe. Conflicts may arise between urban and rural land-use, urban land-use and nature, urban use and recreation and last but not least between former and future land-use (figure 3). This makes the urban fringe an interesting laboratory where planning and its effects can be studied and applied to solve potential issues stemming from the variety of land-use.

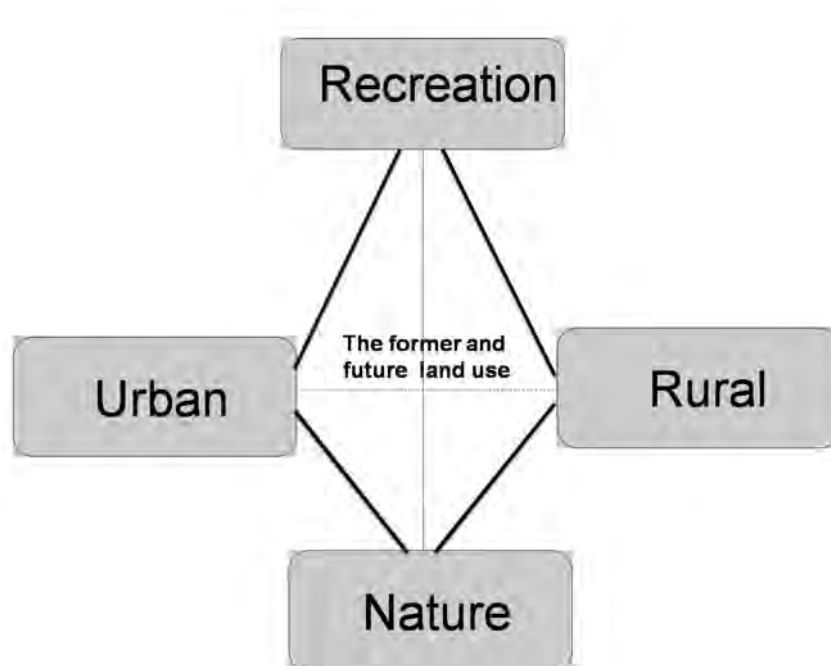


Figure 3. Different land-uses at the current urban fringe.

The different land-uses at the urban fringe are illustrated in figure 3 as two-dimensional features of the landscape, emphasized by the three components (urban, rural and nature) and the three-dimensional aspect of recreation (open space, accessibility, livelihood and urban design). This landscape study is a complicated study because it touches on a number of functions. Let's take a closer look at each function.

Urban

According to the Icelandic Planning and Building Act No. 73/1997, no. 135/1997 and no. 58/1999 an urban area is defined as:

Urban area: A settlement with at least 50 inhabitants where the distances between houses do not generally exceed 200 m.

Urban density: Density within an urban area based on the gross land area, expressed, i.e., as the ratio between the total floor area in a specific area and the surface of that area or as other ratios, such as the number of inhabitants per hectare or the number of flats per hectare.

Rural

Well into the twentieth century most of the Reykjavik's hinterland was barren gravel ridges and lava fields with the occasional bushes or scattered low growth. Most of the land was used for grazing for the livestock from the surrounding farms. Remains from this area are still visible, such as farm houses in decay. Isolated patches around the

former location of old farms are the only cultivated fields or plots and they are reminders of a time when several farms were still operating in the area.

Nature

The natural landscape or previously unused areas at the city edge of Reykjavík is largely unmanaged, semi-natural land. In some parts the land cover might be affected by animal husbandry (sheep, horses), but the main drivers that affect these lands are bio-geophysical and climatic conditions. Most of the land is more than 100 m above sea level.

Recreation

Structural changes in the economy have shifted the importance of different sectors and this has resulted in migration from rural to urban areas in Iceland. The working week has shortened and most people have increased time for leisure. Recreation in the unspoiled nature has increased as a result. About 197,000 people lived in the capital area in 2007 (according to Statistics Iceland) and the demand for outdoor recreational areas offering a variety of landscape and nature has grown within the city and close to it. It is therefore necessary to preserve and sustain the few areas which still have a natural feel.

Changes

The landscape at the city edge can be very dynamic as the centrifugal force continuously pushes certain land use to the edge of the urban settlement (Whithand 1967). “Examples of land-use seeking peripheral locations are various kinds of institutions, public utilities, noxious activities and country houses” (Whitehand 1981, p. 221). Land-uses referred to as institutional are educational, medical, military, central and local government, research, recreational (including clubs and public open spaces) and religious (including burial grounds) (Whitehand 1972b).

4. Case study: The contemporary urban fringe of Reykjavík

This chapter looks at the contemporary urban fringe of the City of Reykjavík, followed by a case study of each theme; urban areas, agriculture areas, natural areas and last but not least recreational areas.

Urban areas

Ever since Reykjavík became the country’s capital there has been continuous migration of people to the city. In fact the con-urban area has been growing for a long time. Land is in abundance and there is minimal demand for it other than as a land ‘bank’ awaiting development (Kristjánsdóttir 2006).



Figure 4. The regional plan identifies future built up areas (nes planners 2002, p.50). Yellow shows areas which were already earmarked for further development before the plan was enacted, grey is the already built area, red shows areas planned for mixed-use development until 2024, white areas (red line) are mixed-used areas for development after 2024, dark-grey areas are for industry and harbour activities, light-green are the open areas within the city and dark-green is the “green scarf”.

In the regional plan 1.600 hectares are indicated for new development until 2024. It also assumes that the population will increase by about 60.000 inhabitants, 32.000 residential units and about 35.000 new jobs will be created during the period 2001 to 2024. Most of this development will take place in the areas shown on figure 4.

This shows that the city is still growing outward and its edge is not constrained at its current location. Figure 5 shows the latest neighbourhood in Reykjavík.



Figure 5. The never ending story?

In an interview on the 23rd of May 2008 Haraldur Sigurðsson, planner at the municipality of Reykjavík, pointed out that conflicts between different uses indeed occurred at the fringe. He stressed the importance of collaboration with the various interest groups.

The development of Hólmsheiði is an example. The municipal plan was done some 10 to 20 years ago. However, pressure groups began protesting when the local plan was introduced. The plan was nonetheless accepted and the city moved further into the surrounding green area.

The city can decide to appropriate land for development later. Looking ahead and judging whether the city will later confiscate the land and change its development affects whether some particular different land use is allowed today. Planning ahead and allowing some use that can actually facilitate later intended use is also important. For instance mining for gravel is allowed at a potential further site for the harbour.

Rural areas

One might say that most of the municipalities within the capital area have already out-grown their agricultural land. Reykjavík is a good example. The urban settlement starts at the shore and then follows the land towards the mountains. The current city edge is up on the mountain ridge that separates the capital area from the south part of the country. Today there are hardly any agricultural areas left at the city edge, only mountain land. But the agricultural land is on the other side of the mountain ridge – in the south part of Iceland. The current settlement is being built at the city edge, high above sea level, and the vegetation is very vulnerable. Volcanic activity is also always a possibility.

According to the regional plan the land labelled as agricultural land will remain that way. That means that new construction is not allowed unless in relation to the existing agriculture in this zone. This is to prevent unplanned, scatter development in a landscape where buildings are not noticeable in the landscape except for buildings related to agriculture. However, the regional plan allows that neighbourhoods with large plots where non-profit farming (hobby-farming) for people working in the city, can take place. Single houses and clusters of houses that are not related to farming are also allowed. Adding to the current institutions is also possible if required. Such exceptions are determined at the level of each municipal plan.

Here Korpa is taken as an example of agricultural land use at the contemporary urban fringe of Reykjavík. The land that belongs to Korpa is marked with red outlines on figure 6 and figure 7. Korpa is an example of agricultural land-use at the city's edge, although it is not a conventional farm. This is an experimental site next to the Agricultural University of Iceland where research is carried out on different types of grass and crops. The landscape and soil at Korpa are important and unique sources of essential knowledge within the city boundaries. This is a prime example of a place at the edge of the city that could easily offer a variety of qualities to the people in the city. An additional value of agricultural land-use this close to the city is that it serves as a reminder of former ways of living and provides a link to times past (Helgadóttir 23 May 2008). It bears the characteristic of the traditional cultural landscape that are rapidly vanishing in the case-study area. This linkage is important because the ability to tell the (his)story of a place strongly enhances the identity and overall values (Antrop 2005). This is strongly related to the way people value landscape. Most people experience landscape in a holistic way and integrate with what they know and remember (Tuan 1990; Meining 1979). People interpret or “read” the landscape within their own cultural context (Muir 1999, Lowenthal 1997, Cosgrove 1989). In the view of the discussion in chapter 3 where the historic evolution of Reykjavík and the planning system in Iceland is discussed, it is quite clear that the Icelanders have a strong roots in agricultural landscape and most of the people living in Reykjavík today are originally from the country side. Therefore this place could be an amenity for these people.



Figure 6 and 7. Korpa in 2002 (above) 2007 (below). (The maps are adopted from GIS data base of Reykjavik, with permission).

It is evident from the pictures that the city is expanding. Figure no 7 reveals a large development of a new low cost furniture store (low-middle of the figure) in a previously green area. The back of the new building is also shown in the picture (figure 8)



Figure 8. The fields of Korpa and the growing city.

Recently there have been confrontations and conflicts between the city's expansion and the current land use at Korpa. The city had determined to build a road straight through the research patches at Korpa. City workers simply drove into the research area and started to drill holes checking the ground in preparation for road construction. This was done without any contact with the current owners and users. Adjusting the planned road in order to minimize the impact on the current agricultural use would have been simple and straightforward although it would have required some contact with the landowners. The planned road was to go straight through the agricultural research fields and it would have taken about a third of the research land at Korpa. The adjoin golf course has also been looking into expanding its courses over the agricultural research farm at Korpa.

The current use is, however, supported by legislation which applies to the neighbouring river. It is a salmon river and therefore it is prohibited to build anything too close to the river, i.e. within 50 meters from the river bank. It would be possible to add to the current use of the research area by introducing educational paths either through the research farm or along the river – but this would have to be implemented with caution, making sure the

experimental growth would not be harmed. The recent building of a 4 hectare superstore right next to the research patches with no regard for their existence is, however, a cause for concern.

Natural areas

The natural landscape at the urban fringe is quite vulnerable as figure 9 demonstrates. The sustainable control of natural resources is an important concern by management of water resources for example and the protection of certain qualities and values.

The Icelanders are quite demanding when it comes to quality of drinking water. Ground water devoid of unwholesome germs and synthetic materials is used for consumption in general. The water reservation areas of Reykjavik and its six neighbouring municipalities is 300 square kilometres and spans from the settlement at the coast up to the Bláfjöll mountain range east of the city (Páll Stefánsson 2004).

The water reservation area has been gifted by nature with the possession of plentiful water resources and substantial water supplies are not harnessed at the moment. However, heavy traffic goes through the area and considerable industrial activity may cause pollution. Seven municipalities have incorporated a set of rules regarding the area (Páll Stefánsson 2004).



Figure 9. The vulnerable vegetation at the urban fringe.

The area closest to the natural fresh water springs are defined as wells. No activities are allowed in these areas except for those necessary for water utilities services. The shape of the neighbouring area next to the wells is determined by the well area and its size as well as the soil and ground-water flows in the direction of the reservoir. Any projects undertaken within these neighbouring areas are subject to strict supervision aiming to prevent changes to precipitation and surface water seeping into the ground water.

Two further types of water-preservation areas are further out. Type A is the main precipitation area where water enters the ground water. Type B is a safety barrier with some surface water entering the neighbouring areas of the wells (Páll Stefánsson 2004).

Some building is planned in the type B areas in the municipal plan. These are residential areas in Norðlingaholt, business/industry and stables next to main road Suðurlandsvegur east of Rauðavatn. A regulation requires permission by environmental- and health-committee for: paved roads and any construction using oil of any kind, toilets and sewers, any planting and growing of grass and crops, situation of any polluting facilities, and transportation of trash for disposal or storing in these areas (Páll Stefánsson 2004).



Figure 10. The landscape at the water reservation area at the city's edge.

A large open area outside of Reykjavík serves as fresh-water reserves for the capital area (figure 10). In its expansion the city is rapidly approaching this area. There appears to be limited understanding of why the reservoir area is left undeveloped. Many suggestions are made for alternative uses of parts of the water preservation. Páll Stefánsson said in an interview on the 5th of June 2008 that the water reserves were increasingly under threat from individuals who regarded them as uninhabited area waiting to be developed. It is therefore necessary to guarantee water-safety.

Water utilities in the capital area have been merging but with many unresolved issues arising. Stefánsson mentioned several proposed developments which directly threaten the water reserves. This includes doubling of the ring-road out of Reykjavík to the south of the country.

Recreation areas

The urban fringe has many various possibilities for recreational use; one of them is the “green scarf”. According to the latest municipality plan for Reykjavík the “green scarf” is defined as a plan for growing a continuous forestry and outdoor recreational area stretching from mountain Esja north of Reykjavík to town Hafnarfjörður to the south (figure 11). The green scarf is at the edge of the urban growth area. No construction is planned within the green scarf except in relation to recreation. The green scarf is identified as a green line on the municipality plan’s land use map.

The term “green scarf” was first set forward by the landscape architect Reynir Vilhjálmsson around 1990 following successful work of the forestry association in the capital area which created basis for linking the green patches together so that they would frame the built up area.

The work on planting trees in this area began in 1949-50 as members of several clubs volunteered their work. The clubs were allotted plots in the beginning where they planted trees. Each plot is about 5 hectares. The plots have signs identifying the particular club attending it. Since 1955 Reykjavík’s children’s’ work-schools have played an important role in planting. Planting a variety of tree-types has been the plan since the beginning. This has been an ongoing experiment studying the most appropriate types for growing in this area as no indigenous trees to speak of grow in Iceland. Many million plants have been planted in Heiðmörk as well as in the green scarf. However the results have been mixed. Among the tree types grown in the area are *Pinus sylvestris* (*i. skógarfura*), *Picea glauca* (*i. hvítgreni*) and *Picea abies* (*i. rauðgreni*). Today the most common types are *Pinus contorta* (*i. stafafura*), *Picea sitchensis* (*i. sitkagreni*) and *Betula pubescens* (*i. birki*) that are planted. This forestry at the urban edge is a result of popular demand and it did not originate as a decree from above.

Figure 10 shows the green corridors that create connections from the open natural hinterland of the city to the neighbourhood within the city. It also connects through green corridors to open areas within the city, making a connection between the green areas at the inland city-edge and the coast on the opposite side of the city in several places. However, the green corridors are only showed schematic on the regional plan. According to the regional plan it is not allowed to erect any buildings that may disconnect this flow of green areas.

The Association of municipalities in the Capital area have agreed to show the „green scarf“ in planning documents. It has even been discussed that the land-use within it will be restricted as is known in some other European countries where the value of green areas for human beings are being recognized. However it has also been discussed that woodland makes the land more desirable as a future built up area. It is necessary to invoke public awareness of this close by area and the opportunities they have in using (Guðmundardóttir and Sveinsdóttir 2007).

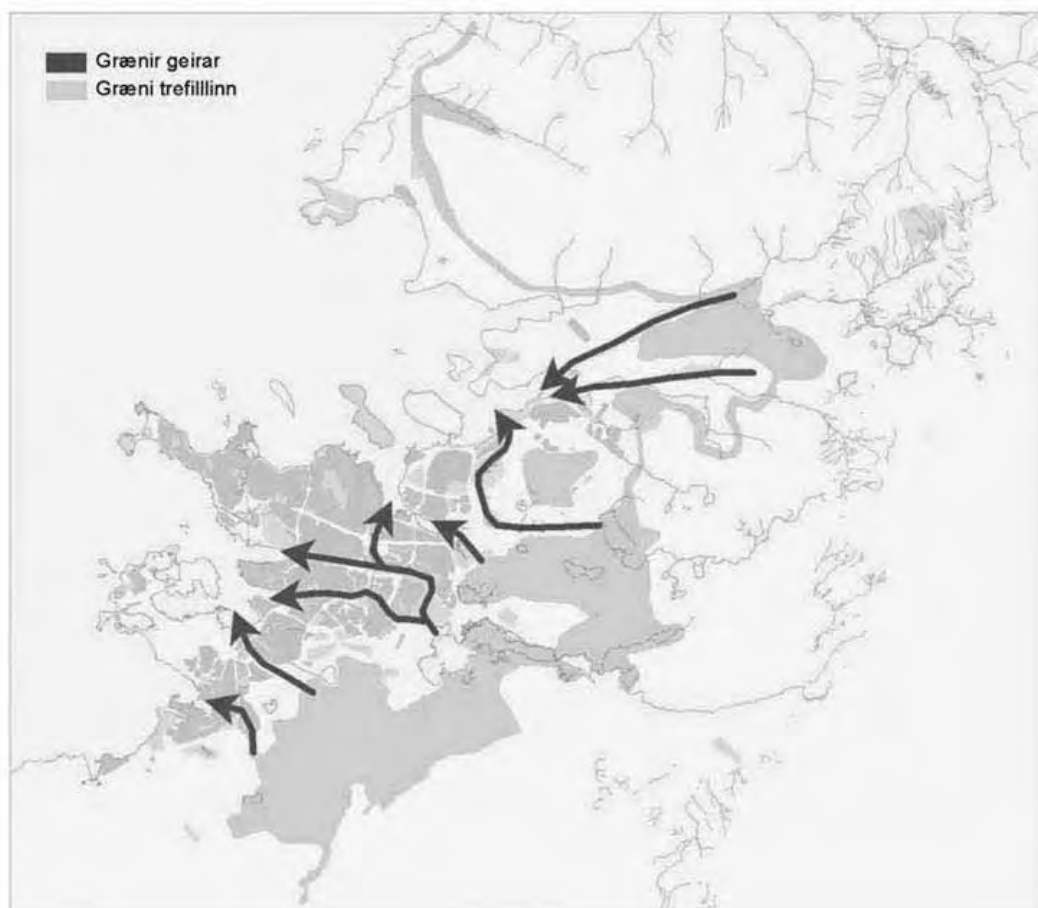


Figure 11. Gray indicates built areas, arrows identify green corridors and the green belt is the green scarf at the city's urban fringe (nes planners 2002 p.61).

Björn Axelsson, landscape architect with the City of Reykjavík, said when being interviewed on the 6th of June 2008 that he was relatively pleased with the current setting and he did not feel that a specific plan for the city edge was needed. He feels that the green scarf serves sufficiently. In the future the city can grow in density between the coastline on one hand and the forestry on the other and it will not move beyond the forestry belt. Axelsson recognizes that there are some conflicts arising between the city and people owning summer houses within the green scarf. For instance limits on activities in the summer houses have been imposed. New buildings are not allowed. The only permissible construction is in relation to restoration.

There are also conflicts arising because in some cases trees have been planted in areas closer to the city edge, which are not a part of the green scarf and where development has been planned. When the urban development in these areas begins the frictions occur. The government forestry (*i.skógrækt ríkisins*) is getting involved with carbon accounting. Cutting a hectare of trees in one area has to be balanced by planting a hectare of trees somewhere else within the city limits. Helgi Gíslason points out that the green scarf is only a planning suggestion (figure 12). There is no plan for planting involved. But the city is already working on a path that will run through the green scarf.



Figure 12. Suggestion for a path and entrance to the green scarf. The green scarf lies from Blikdal to Hafnarfjörður (Guðmundardóttir 2006, published with permission)

Forestation of the city's outer fringe has made it more desirable for recreation. The main purpose of the „green scarf“ is to create shelter from the weather, create a better micro climate and create more opportunities for outdoor activity. The „green scarf“ is not a forest, it is much rather a multifunctional recreational area (Guðmundardóttir and Sveinsdóttir 2007).

The largest recreation area within the green scarf is Heiðmörk (figure 13). When asked about multi-functional land use Gíslason said that Heiðmörk was a prime example. Heiðmörk is a part of the water preservation area. It cleans the water and distributes it. It is also a popular outdoor recreational area with significant forestry, supplying timber, berries and mushrooms, Christmas trees, binding carbon, filtering water, creating shelter and providing possibilities for outdoor activities. The lakes Heiðmörk, Elliðavatn and Vífilsstaðavatn, are used for fishing while Elliðavatn also serves as a reservoir for the hydroelectric power production at Elliðaárvirkjun. The Reykjavík forestry association offers various educational programs for activities in the area in relation to fishing, bird-watching, studying plants, and hiking through the forest. Also covering the tree museum, mushrooms, aurom decorations, geology, Christmas decorations, etc.



Figure 13. A view from Heiðmörk, with the urban landscape in the background.

Asked about the conflicts that appear in Heiðmörk, Gíslason said that earlier the main problems were sheep, but now they have been removed from the area. Today the problems arise from developers and planners, working on behalf of the municipalities. He worries that the land assigned for urban development until 2024 is already been developed. Therefore the population density next to Heiðmörk is much greater than projected. There is a growing need to protect the valuable natural environment.

The city needs to contact interest groups that represent other land-use categories than urban land-use early on in the planning process in order to avoid conflicts. It is too late to start discussing and negotiating once the bulldozers have arrived. There is also a growing need for the municipalities in the area to collaborate and the best solution might be to combine them.

5. Conclusions

An important part of land-use planning is collaborating with various interest groups representing each land-use category, as well as other interest groups. The City is a strong and dominating interest group regarding land-use. The City carries out the planning process and it is therefore in a prime position for pushing its agenda. The legislation states that the municipality has authority to assign land for particular use. In this case-study the power lies with the City of Reykjavík which runs a planning office for this purpose. Its main purpose is looking after the interests of its citizens. It is therefore not surprising that the City puts priority on urban land-use.

The city's politically elected representative's control the development of the city through the municipal plan. Seeking input from all relevant agents (rural, nature and recreation) would be an improvement when addressing issues at the city edge. That would facilitate harmony about the subject. The edge of the city could become a more interesting area for the inhabitants.

Although it is important that each of the adjoining municipalities holds on to its specialties, collaboration between them is also important. The regional plan is an ideal basis for municipalities working together on achieving common goals. The regional plan for the capital area has led to extensive collaboration between the municipalities, including the fire departments, public transportation, etc.

The regional plan would be the proper venue to address issues of the city's edge for the entire capital region because the edge of Reykjavík is so closely linked to the edge of the neighbouring municipalities. It is therefore important to consider the urban edge of the Capital area, including the city of Reykjavík and its neighbouring towns, as a unity. The

‘green scarf’ is a fixture of the regional plan (see figure 11). This is the idea of collaboration between forestation and recreational activities of the citizens in a natural environment. The green scarf will potentially be an interesting addition to the urban landscape as it bridges the gap between the urban environment and the natural wilderness around it. It adds value to the edge of the city and strengthens its position. The city is growing rapidly. It has expanded continuously for decades and will continue to do so. So far the city’s growth has not been halted significantly during economic downturns (Kristjánsdóttir 2007) but it has slowed down in the face of natural environmental hindrances and worked its way around them. The green scarf might serve as a ‘natural’ phenomenon, similar to e.g. rivers, mountain-ridges and wetlands, and function as a barrier to the growing city, perhaps creating a true edge to the urban capital region for the first time. We are, however, not there yet.

In itself the green scarf is an interesting experiment in forestation of the country. Reykjavík lies next to an active volcanic mountain ridge with limited vegetation. The land surrounding the city is to a certain extent a cold desert although generally speaking that is perhaps an over statement. It was believed some time ago that it was impossible to grow trees in Iceland but Heiðmörk is a good example showing that it is possible. Rising ambient temperatures over the past decades may support the growth of woods which could enhance the quality of live and provide conditions for a more diversified wildlife as well as providing shelter for the city against the weather.

As seen from the discussion there is very limited agriculture around the city. Iceland is not well suited for agriculture. Reykjavík has grown from the shore, already stretching over and beyond the area which is possible for cultivation and agriculture. It is currently expanding into areas above 100 meters above sea level which is too rough, with too limited soil and too prone to winter storms for any type of agriculture. It might perhaps be possible to support some type of small farming within the green scarf. Or it could be worthwhile to strengthen and support the few examples of agricultural land-use still found close to the city’s edge. The example from the experimental cultivation at Korpa shows that there are interesting projects taking place at the city’s edge adding variety to the urban environment and therefore of value to the city. The cultivation experiments at Korpa, unlike traditional farming, do not exert negative externalities on the inhabitants, such as unfavourable smells etc. Korpa could as well be linked to the green scarf surrounding the city, through paths along the green areas along the river. Information could be provided along these paths introducing the research taking place at Korpa. These paths could be further enhanced by laying them out carefully in order to explain the soil and cultivation. This would further add to the experience of the place.

It is perhaps most important that the edge of the city will hold, putting end to the hitherto limitless sprawl. Current plans suggest the city will be contained within the green scarf rather than expanding into it or leap-frogging it as the city has previously done with

respect to all natural hindrances. The city's growth has from time to time halted at natural hindrances such as e.g. wetlands. As building technology advanced the city subsequently expanded into these areas which previously were unsuitable for urban development. To limit the possibility of similar development with respect to the green scarf it is important to hasten the forestation at the edge of the city, establishing a permanent place for the green scarf in the mind of the citizens, i.e. putting it on their mental maps. This could be strengthened for instance by creating educational paths and improving access to the area allowing the inhabitants to gain a sense of responsibility in preserving the green area around the city and enjoy living at the edge.

6. Discussion

The city extends outward, not steadily but in phases depending on such factors as its economic well-being and constraints placed upon the use of land at the urban fringe of which physical limitation are one important type.

The case studies show that the conflicts which arise among these different land-use types are grounded in differences in deeply held values that frame how people believe that alternative visions of development and land-use change will affect them and their community.

As figure 3 illustrates there are different land-uses at the urban fringe. Here the land use was divided into four main categories, urban, rural, nature and recreation. Each category could of course have been divided into more specific groups and that might offer a more detailed although more complex overview.

As the case study revealed there are conflicts between the categories. There is always a danger that the city planners are focussed on a particular issue or single conflicts, and therefore they will miss a range of other conflicts which may prevent development of plans that are comprehensive, account for independency among negotiated policy solutions, and are supportive of the public interest.

Public participation is a good example for showing how the planning tools change as the scale changes. The public participation processes at the regional scale are more diffused than those at the city and neighbourhood scales.

In the twenty-first century, planners must cope with the demands of increasingly diverse interest groups who are seeking to influence local land use decisions to support their values. At the urban fringe they face tough decisions about where their communities stand on protecting the nature, advocating rural activities such as agriculture and forestry,

promoting recreation and supporting urban development. The tension among these values is at the forefront of contemporary battles over land and its use.

Hitherto, humans have always adopted their environment to better fit the changing societal needs and thus reshaped the landscape. All the important driving forces are related to the population growth and the life-style becoming increasingly more urban and more mobile.

7. References

- Ágústsson, Hörður 1987. "Íslenski Torfbærinn", in Jóhannsson, F. (ed.) *Íslensk Þjóðmenning I*. Reykjavík.
- Antrop, Marc 2005. "Why landscapes of the past are important for the future", *Landscape and urban planning*, vol. 70, sid. 21-34.
- Axelsson, Björn 6 June 2008.
- City of Reykjavík 2003. *Aðalskipulag Reykjavíkur 2001 til 2024*. Reykjavík.
- Deelstra, Tjeerd, Donald Boyd and Maaïke van den Biggelaar 2001. "Multifunctional land use: an opportunity for promoting urban abriculture in Europe", *Urban agricultural magazine*, vol. 4.
- Gíslason, Helgi 22 May 2008.
- Guðmundardóttir 2006. *Græni Trefillinn*, Skýrsla til stjórnar Sambands Sveitarfélaga á Höfuðborgarsvæðinu (SSH).
- Guðmundardóttir, Magnea and Sveinsdóttir 2007. "Græni trefillinn" *Fræðaging landbúnaðarins* 4, 488-491.
- Hannesson, Guðmundur 1916. *Um skipulag bæja*, Árbók Háskóla Íslands, Reykjavík.
- Helgadóttir, Áslaug 23 May 2008.
- Hermannsson, Jónatan 24 May 2008.
- Jarðalög no. 81/2004.
- Karlsson, Gunnar 2000. *Iceland's 1100 Years, the history of a marginal society*. London.
- Konijnendijk, Cecil and Michelle Gauthier 2008. *Urban forestry for multifunctional urban land use*. http://www.idrc.ca/fr/ev-103884-201-1-DO_TOPIC.html (accessed 2008)
- Kristjánsdóttir, Sigríður 1994. *Heiðmörk: náttúrufar, saga og útivistarmöguleikar*. Háskóli Íslands, Reykjavík.
- Kristjánsdóttir, Sigríður 2003. "Jaðarbelti borga" in Björnsson, P. (ed). *Borgarbrott, sextán sjónarhorn á borgarsamfélagið*. Borgarfræðasetur and Háskólaútgáfan, Reykjavík, 104-118.
- Kristjánsdóttir, Sigríður 2005a. "Þróun byggðar út frá náttúrufarslegum forsendum", *Fræðaging landbúnaðarins* 2005, 209-218.
- Kristjánsdóttir, Sigríður 2005b. "Building Cycels, economic fluctuation, the real rate of interest and the urban landscape". *Housing in Europe: New challenges & innovations*

- in tomorrow's cities. ENHR 2005 book of abstracts.* European Network for Housing Research, International Housing Conference, Reykjavík 19. júní - 3. júlí 2005.
- Kristjánsdóttir, Sigríður 2006. "Tradition and modernity in urban form: fringe belt as a pallet feature: preliminary thoughts" in Qviström and Saltzman (eds.) *Landscape studies at the city edge*, Department of Landscape Planning, Alnarp.
- Kristjánsdóttir, Sigríður 2007. *Deciphering the contemporary urban landscape of Reykjavík, Iceland by applying the concepts and methods of Caniggia and Conzen.* Unpublished PhD thesis, University of Birmingham.
- Loftsson, Yngvi Þ. 1988. *Fossvogsdalur, skipulag á útivistarsvæði.* University of Guelph.
- Loftsson, Yngvi Þ. and Helgi M. Sigurðsson 1993. *Öskjuhlið, náttúra og saga.* Árbæjarsafn & Borgarskipulag Reykjavíkur, Reykjavík.
- Lowenthal D. 1997. European landscape transformations: the rural residue. In: Groth, P., Bressi, T.W. (Eds.), *Understanding Ordinary Landscapes.* Yale University Press, New Haven, CT. pp.180-188.
- Meining D.W. 1979. The beholding eye. Ten versions of the same sense. In: Meining, D.W. (Ed.), *Interpretation of ordinary Landscape: Geographical Essays.* Oxford University Press, Oxford.
- Muir, R. 1999. *Approaches to Landscape.* MacMillan, London.
- Nes planners 2002. Svæðisskipulag höfuðborgarsvæðisins 2001-2024.
- Nordic Volcanological Center 2005: <http://www.norvol.hi.is/jar3.html> (accessed 19 August 2005).
- Planning and building act no. 73/1997, no. 125/1997 and no. 58/1999.
- Reynarsson, Bjarni 1999. "The planning of Reykjavík, Iceland: Three ideological waves. A historical overview", *Planning Perspectives*, 14, 49-67.
- Sigurðsson, Haraldur 23 May 2008.
- Sigvaldason, Guðmundur E. 1983. "Volcanic prediction in Iceland" in Tazieff, H. and Sabroux, J.C. (eds.), *Forecasting Volcanic Events, Developments in Volcanology 1.* Elsevier, Amsterdam, 193-215.
- Snævarr, Sigurður 1993. *Haglýsing Íslands.* Heimskringla, Reykjavík.
- Stefánsson, Páll 2004. *Framkvæmd vatnsverndar og stjórnun vatnsauðlindar á Höfuðborgarsvæðinu.* University of Iceland and Orkuveita Reykjavíkur
- Stefánsson, Páll 6 June 2008.
- Tuan Y.F. 1990. *Topophilia: A Study of Environmental Perception, Attitudes, and Values.* Columbia University Press, Columbia.
- Whitehand, Jeremy W. R. 1967. "Fringe belts: a neglected aspect of urban geography" *Transaction of the Institute of British Geographers*, 41, 223-33.
- Whitehand, J.W.R. 1972b. "Urban-rent theory, time series and morphogenesis: an example of eclecticism in geographical research", *Area* 4, 215-22.
- Whitehand, J.W.R. 1981. "Background to the urban morphogenetic tradition, The Urban Landscape: Historical Development and Management – Papers by M.R.G. Conzen," in J.W.R. Whitehand (ed.) *Institute of British Geographers Special Publication 13.* Academic Press, London, 1-24.

